

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XLII.
Fasciculus 5.

STIPTA ISTVÁN

**Az első polgári kori vármegyetörvény
(1848:XVI.tc.)**

Szeged, 1992

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, EMESE ÉGETŐ, IMRE
MOLNÁR, FERENC NAGY, KÁROLY NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,
JÓZSEF RUSZOLY, ISTVÁN SZENTPÉTERI, ANDRÁS TAMÁS, JÓZSEF VERES

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, ÉGETŐ EMESE,
MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, NAGY KÁROLY, PACZOLAY PÉTER, POKOL
BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZENTPÉTERI ISTVÁN, TAMÁS ANDRÁS, VERES
JÓZSEF

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324—6523

A vármegyék hatáskörét, működési rendjét érintő 1848-i jogi normák között legfontosabb a "megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról" szóló XVI. tc. volt.¹ A mindössze két §-ból álló és ezen belül kilenc rendelkezést tartalmazó szabályozás magán viseli az utolsó rendi országgyűlés jogalkotó tevékenységének számos jellegzetességét. A harmincegy áprilisi törvény közül a megyéket rendező volt az egyetlen, amely már címében is utalt a szabályozás *átmeneti* jellegére. A "hatóság" kifejezés az 1848. április 3-i zárt konferencia eredményeként született, Kossuth az alsótábla elé még a "megyei szerkezet" rendezéséről terjesztett elő javaslatot. A törvényi szóhasználat tudatos volt, a radikális változtatás szándékának hiányát tükrözte.

A törvény bevezető mondata a megyéket "magyarhon és kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak" nevezte. Ennyiben tehát elfogadta az alkotmányos municipalista tábor Kossuth képviselte felfogását a megyék történelmi szerepéről, egyúttal persze (gyakran felhasznált) hivatkozási lehetőséget kínált azoknak, akik később a megyei rendszert 1847-es formájában kívánták visszaállítani. Az 1860-61-i alkotmányos mozgalmak idején még az udvari körök is sűrűn hivatkoztak a municipiumok "*védbástya*" szerepére, így akarván elterelni a megyebarád közvéleményt a radikális változtatásoktól. Figyelmet érdemel továbbá, hogy az utolsó rendi országgyűlés elé terjesztett minden korábbi tervezettől eltérően a törvény bevezető szövegében nem szerepelt a "*népképviselő*" kifejezés. Helyébe a bizonytalan értelmű "*közsabadság*" került, amellyel a megyei rendszert "összhangzásba" kellett hozni. A preambulum ezen túl a törvény feladatának tekintette a közigazgatás folyamatosságának biztosítását.

Az 1848: XVI. tc. 1. §-a kötelezte a minisztériumot a megyei szerkezet képviseleti alapra állításáról szóló tervezet előkészítésére. Ez a munka nem készült el. A népképviselői országgyűlés nem tudta befejezni a megyei rendszer átalakítását, erre csupán 1870-ben került sor.

A szükséges átmeneti intézkedések között elsőként a *megyei közgyűlés összehívása* szerepelt. A törvény nem szabott határidőt, a "lehető legrövidebb idő alatt" írta elő minden megye számára az első "reformközgyűlés" összehívását. Az 1848: V. tc. 7. §-a alapján viszont az új választókerületeket kialakító közgyűlésnek az áprilisi törvények szentesítésétől (1848. április 11-étől)

¹ A megyei rendszert érintő áprilisi törvények a következők: 1848: XVII., 1848:XXIII-XXVI. tc.-k, az erdélyi 1848: VII.5.§-a, továbbá részben az 1848:III. tc. 26.§-a, 1848:V. tc. 7. §-a, az 1848:IX. tc. 4. §-a, az 1848: X.tc. 2-3. §-a, az 1848:XI. tc. 1-5. §-a, az 1848:XXII tc. 2., 3., 6. és 7. §-a, valamint a 15.§-a, a XXIX. tc. 3. §-a és a XXXI. tc. A törvények (nem teljes) felsorolását adja Lakatos Ernő: Az első megyebizottmány 1848-1849. Levéltári Közlemények 1958. (továbbiakban: Lakatos) 108. p. A törvény elemzésekor a Magyar Törvénytár 1836-1868. évi Törvénycikkek. Szerk.: Dr. Márkus Dezső Bp. 1896. (továbbiakban: Törvénytár) 237-238. oldalán megjelent szöveget vettem alapul.

számított 20 napon belül kellett összeülnie. Így lényegében május első napjaiban lezajlottak a megyei reorganizációs gyűlések.

A törvény – Széchenyi István javaslatára elfogadott – előírása szerint ezeken a közgyűléseken szavazati joggal rendelkeztek mindazok, akik eddig is élhettek ezzel a lehetőséggel. A 2. § b) pontjában szó esik azokról a municipiumokról, amelyek (mint például Pest megye) korábban szavazati jogot adtak a honorácioroknak. Ez a jogkiterjesztés hatályban maradt. A népképviselési elvet tükröző rendelkezés szerint ezeken a közgyűléseken "szavazattal birandnak... azok, kiket a megyei lakosok községenként ezen közgyűlésre képviselőkül utasítanak". A kétértelmű fogalmazás lehetőséget adott az önálló, egyedi megoldásokra, de számtalan bizonytalanságot is okozott. Mindenekelőtt azért, mert nem utalt a községi képviselők választásának módjára, nem adott iránymutatást a delegátusok számára nézve sem. Az "utasítás" szót több helyen úgy értelmezték, hogy a községek számonkérhető programot, kötött mandátumot adhatnak a közgyűlésre küldött képviselőiknek. A végrehajtásért felelős Szemere Bertalannak is sok gondot okozott a törvény végrehajtása.

Hasonló helyzet alakult ki a törvény következő, 2. § c) pontjában foglalt rendelkezés realizálása során is. A fenti módon megalakított közgyűlésen hirdették ki a törvényeket és választottak egy "nagyobb számú *állandó bizottmányt*", amelynek legfontosabb szerepe a közigazgatás folyamatosságának fenntartása és az áprilisi törvények "sikeresítése" volt.²

Ezt a testületet a közgyűlés választotta, a törvényben megszabott – eléggé tág – keretek között. Létszámának és összetételének megállapításánál a megyék nagysága, lakosságának száma mellett tekintettel kellett lenni a "megyei honpolgárok *minden osztályára*". A bizonytalan értelmű diszpozitív szabályozás is közrehatott abban, hogy az így módon alakult testületek nagy részének összetétele alig különbözött az egykori közgyűlésektől.

A megalakított bizottmány a *főispán* elnöklete alatt állt. Az átmeneti időben is megmaradt tehát a központi hatalom e többszázados intézménye, bár hatáskörét – most először – jelentősen korlátozták. Az 1848-i szabályozás a kormány emberét a testületi ülések vezetésének jogán túl csak a tisztviselők behelyettesítésére hatalmazta fel. Az 1848: XVII. tc. alapján a főispán az állandó bizottmánnyal "egyetértőleg" határozott az ideiglenes alkalmazásokról. Az 1848: XI. tc. 1. és 5. §-a ráadásul korlátokat állított a vég nélküli létszámszaporítás ellen: az új megyei tisztviselői és hivatali állások létesítését minisztériumi engedélyhez kötötte.

A testület ideiglenesen gyakorolta a régi közgyűlés hatáskörét; minden olyan kérdésben dönthetett, amely "törvény és alkotmány" szerint korábban a megyéket megillette. A "megye közönségének nevében" járt el, határozott a tisztviselők felett, és "egyenes érintkezésben" állt a minisztériummal. A törvény tehát a megyék korábbi, belső ügyekre érvényes autonóm döntési jogát hangsúlyozta. A középfokú közigazgatás hivatalos nyelve "Magyarországra nézve

² Ezt a testületet ugyanez a törvény a 2.§ f) pontjában már "megyei képviselő bizottmánynak" nevezi, az 1848: XVII. tc. pedig "középponti választmánnyról" ír.

egyedül magyar" volt, csak Horvátország vármegyei bizottmányai tanácskozhattak anyanyelvükön.

Az 1848: XVI. tc. értékelése körül az utóbbi időben több, eltérő álláspont alakult ki.³ A vita lényege arra a kérdésre szűkíthető le, hogy az 1848-ban megreformált vármegyei szervezet "feudális maradványként épült-e be a polgári állam szervezetébe" (Szabad György), vagy – amint azt Sarlós Béla állítja – "az 1848 előtti nemesi vármegye már 1848-ban összeomlott."

Ha a kérdést az 1848-i törvények szövege alapján, tehát a *legiszláció szintjén* vizsgáljuk, akkor alappal mondhatjuk, hogy az utolsó rendi országgyűlés felszámolta a nemesi vármegye előjogait. Eltörölte a legmarkánsabb politikai privilégiumot, a követválasztást, és a nemesi akaratot közvetítő követutasítási rendszert. Megszüntette a nemesség döntési monopóliumát a helyi ügyekben.

Az úrbériséggel együtt elenyészett a régi megyék *jobbágyigazgatási* hatásköre. A központi kormány felelősségének törvénybe iktatása egyet jelentett a megyék közigazgatási *autonómiájának* szűkítésével. Láttuk, központi akarat korlátozta még a helyi tisztviselők számának gyarapítását is. A miniszterek közjogi felelősségének elve ezután fogalmilag zárta ki a nemesi vármegyék szokásjogban meghonosodott *rendelet-félretételi* jogát. Ezt a fontos alkotmányvédelmi eszközt csak a törvénytelen uralkodói, főkormányszéki rendeletek és utasítások ellen alkalmazhatták megyeink; a népképviselői országgyűlés ellenőrzése alatt álló kormány normatívái ellen ily módon fellépni anakronizmus lett volna.

A honvédelem 1848-i reformkísérlete (XXII. tc.) a nemzeti őrsereg összeállításában mellőzte a korábbi katonaállításban kizárólagos megyei közreműködést, az ország haderejét minisztériumi irányítás alá rendelte. Már 1848-ban lazultak a *községek* megyei kapcsolatai; a XXIV. tc. a rendezett tanácsú városok számára lehetővé tette a szabad királyi városokra vonatkozó választási szabályok alkalmazását, az alacsonyabb jogállású városok és községek pedig hangsúlyozottan csupán "ideiglenesen" maradtak meg a megyei felügyelet alatt. Nem vitatható viszont, hogy az áprilisi törvények a nemesi vármegye előjogainak felszámolása, közvetlen vagy indirekt kiiktatása terén sem voltak radikálisabbak, mint ahogyan az egyéb fontos, társadalmi, gazdasági, alkotmányos kérdésekről rendelkeztek. A megyékre vonatkozó szabályokban is volt több tudatos kompromisszum és fellelhető számos – feltehetően a gyors törvényalkotásból származó – ellentmondás, kétértelműség.

³ Szabad György: Kossuth politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében. Bp. 1977. 123. p.; Urbán Aladár: Batthyány Lajos miniszterelnöksége Bp. 1986. im. 212. p.; Gergely András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In: A magyarországi polgári államrendszerek. Szerk.: Pölöskei Ferenc és Ránki György. Bp. 1981 (továbbiakban: Polgári államrendszerek) 51-54. p.; Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében Bp. 1976. 76-77. p.; Sarlós Béla: A közigazgatás polgári jellegéről. In: Polgári államrendszerek 276-279. p.

A vármegyék teendői az áprilisi törvények végrehajtása terén 1848-ban

Az ország helyi szerveinek fontos szerep jutott a célzott társadalmi reformok végrehajtásában. A törvényekben rögzített korszakos feladatok megvalósítása mellett, ezzel egy időben kellett saját szerveiket is megújítaniuk. Ennek a *kettős feladatnak* adta pontos ütemtervét az 1848 április 19-én megjelent belügyminiszteri rendelet.⁴

A megyéknek május 1-jére ("vagy amennyiben a törvények elküldözése" késett, május első napjaira) közgyűlést kellett összehívniuk. Az előkészítés a főispánokra hárult, akik tervezetet készítettek törvényhatóságuk választókerületi beosztásáról, és gondoskodtak a községi képviselők meghívásáról. Szemere Bertalan belügyminiszter külön is hangsúlyozta: minden községből megfelelő számban hívjanak képviselőket. A közgyűlés legfontosabb feladatai: az 1848-i törvények kihirdetése, megmagyarázása, hozzáférhetővé tétele, a választókerületek kialakítása, a választások lebonyolítását végző "középponti választmány", végül az állandó bizottmány megválasztása. Ezen utóbbi testület örökölte a régi közgyűlés hatáskörét, megalakításához Szemere az alábbi iránymutatást adta: "a törvény szelleme azt tartja, hogy éppen minden jogszerű érdekek tekintetéből, e bizottmányba a tagok a polgári állapotra leendő figyelmeztetés nélkül választassanak meg". A szűkszavú törvényt értelmező álláspontja szerint ugyanis a "valódi képviselő csak az, mellyben egy érdek sem marad képviselő, még pedig aránylagos képviselő nélkül".

A törvény nem határozta meg az átmeneti időre megyék fölé rendelt bizottmány pontos *összetételét*. A belügyminiszter jól tudta, hogy a megyei átszervezés egyik döntő kérdése az lesz: mennyiben bővül a törvényhatóságok társadalmi bázisa, milyen mértékben vesznek részt a törvények végrehajtásában azok kedvezményezettjei. Az "aránylagos" képviselő volt az egyetlen garancia arra, hogy a korszükséglet diktálta reformok ne hiúsuljanak meg a nemesi önzés miatt. Egyben ez volt az egyetlen esély a változások békés, jogszerű keresztülvitelére, a tömegek ellenőrizhetetlen mozgalmának elkerülésére is.

Ezt a törekvést igazolja a rendelet azon része, amelyben kifejti, hogy a végrehajtó hatalom (akkori) legfontosabb feladata "a hozott törvények tiszta értelmének elterjesztése", azért, hogy "se a nemesség ne békétlenkedjék képzelt hasznai és javai elvesztésén, se a volt jobbágyság határtalan vággyal a megnyert engedményeken túl ne terjeszkedjék". Szemere rendeletbe foglalta a közismert liberális elvet: "nemcsak könnyebb, hanem bölcsebb eljárás is az, a népet felvilágosítani saját állása felől, mint büntetni, ha téveszméinek nyomán nyugtalankodik". Jól tudta azonban hogy a törvények közgyűlés előtti kihirdetése önmagában még nem jelenti azok tartalmának széles körű megismerését. Ezért felsorolta azokat az eszközöket, módokat, melyek révén a változások lényegét

⁴ "Városok tisztújítását, közgyűléseket és hivatalokat szabályozó alapszabályos rendelet". Országos Levéltár. BM. H. 13. Országlati Osztály 1848-as iratai (továbbiakban BM. Országlat) 8. kútfő 58. tétel 10947/1948. szám. A rendelet betűhív szövege megjelenik a Szemere Bertalan és a vármegyék 1848-ban c. tanulmányom függelékében.

helyesen magyarázni lehet. A megyei szerveknek a törvények példányait olcsón kellene árulniuk, a fontosabb szabályokból népszerűsítő kivonatot célszerű készíteniük, igénybe kell venniük a nép előjáróit, "akik a változásokat felfogni képesek". A papok magyarázataira ugyancsak szükség lehet és mozgósítani kell a néppel közvetlen érintkezésben lévő szolgabírókat is. Szemere jól ismerte a közigazgatási gyakorlatot; tudta, hogy a hivatalos fórumokon túl szükség van a "nép bizalmát bíró tagokból álló küldöttségekre" is.

A *közteherviselésről* szóló 1848: VIII. tc.-t a megyéknek elsősorban a kárvallott nemesekkel kell elfogadtatniuk. A belügyminiszter itt is az érintettek meggyőzését várta el. A megyék bízzanak abban, tanácsolta Szemere, hogy a nemesség önmagától, nemeslelkűségből belátja: az egyenlősítés szükséges döntés volt, a korábbi egyenlőtlen teherviselés viszont az örök igazsággal volt ellentétben. Hivatkozni kellett arra is, hogy ezzel az önkéntes tettel a nemesség "világhírű dicsőséget" vívott ki magának. Ha ezen "magasb tekintetek előadása" sem győzné meg a háborgó nemességet, utalni kell arra a nyilvánvaló tényre, hogy a korábbi kiváltságok fenntartása a "12 millió nép ellenében" belső háború nélkül egyszerűen lehetetlen lett volna. Szemere Bertalan azonban számot vetve a realitásokkal, első miniszteri rendeletében hatalmi eszközöket is kilátásba helyezett. Parancsolta a megyéknek, hogy a "nemesi községek őrszemmel tartandók, s ha ott izgatók vétetnek észre, azok ellenében a törvény korlátai között, megelőző intézkedések alkalmaztassanak". "Rendkívüli körülmények rendkívüli eszközöket kívánnak" – fűzte hozzá.

Az új megyei igazgatás további fontos – belügyminiszter szabta – feladata a *jobbágyszabadtásra* vonatkozó törvények végrehajtásának segítése volt. Ezeket a rendelkezéseket "különösen jól" kell magyarázni, úgy hogy a volt jobbágyság hálát érezzen a lemondó osztály irányában. Sajnálatos lenne – vélte Szemere –, ha a "nép az adott engedményeken túl menne követeléseivel" és nem volna egyértelmű, hogy a tartozások csak az úrbéri viszonyokra nézve szűntek meg. A megye főispánja "felelet terhe mellett" köteles gondoskodni arról, hogy a nép az adó, közmunka és egyházi kötelezettségeit változatlanul teljesítse. Kevés figyelmet kapott eddig, ezért említem a rendelet egyik, az úrbériség eltörlésének hatását érintő kitételét. Figyelni kell a megyéknek azokra is – írta Szemere –, akik már magukat megváltották és azért elégedetlenkednek, hogy mások "mintegy hanyagságuk jutalmául most mindent ingyen kapnak". Ezeket meg kell nyugtatni és hivatkozni kell a jövő törvényhozásra, mely – "mint én reménylem" – ezt a körülményt is figyelembe veszi.

A *nemzetőrségről* szóló 1848: XXII. tc. szintén alapos magyarázatot igényelt. Meg kellett nyugtatni az érdekelteket, hogy ez a testület csak a belső rend fenntartására hivatott, az ország határain túl nem vethető be. Tudatni kell a néppel, hogy ezáltal az általános katonaság létszáma és az e célra kivetett adó csökkenthető lesz.

Szemere Bertalan az 1848-i változás lényegét abban látta, hogy a "hűbéri rendszert a népképviselő, a kiváltságokat a jog, az osztályok közötti különbségeket az egyenlőség, az önkényt pedig a felelősség váltotta fel". A törvényhozás eredményeit azonban életbe kell léptetni, "békésen és a közrend

felbontása nélkül", de hatékonyan alkalmazni kell. Ezért a megyéktől a törvények "szigorú, pontos, részletes" megtartását kívánta, "szigorúbb, pontosabb, részletesebb megtartását, mint eddigelé történt hazánkban". "Mert a törvény fölöttünk, és mi annak csak engedelmes és köteles szolgálói vagyunk."

A szokatlan stílusú leiratban a nagy közigazgatási tapasztalattal rendelkező volt borsodi másodalispán, a centralista hajlamú egykori ellenzéki reformer, közölte elvárásait a felügyeletére bízott vármegyékkel. Rendeletét azonban javarészt azoknak kellett kézbesíttetnie, akik konzervatív főispánokként, udvarhű adminisztrátorokként korábban elvi ellenfelei voltak. Ezek elmozdítása nélkül nem volt remény 1848 eredményeinek végrehajtására.

Az új főispáni kar összetétele

Az 1848. április 15-én hozott minisztertanácsi határozat megszüntette az adminisztrátori rendszert. Apponyi György egykori kancellár sikerületlen találmánya nem váltotta be az udvar reményeit. Az 1845 és 1847 között kinevezett helytartók (ahogyan Kossuth az 1845 márciusi Pest megyei gyűlésen nevezte, a 32 "új Kreishauptmann"-t) minden törekvésük ellenére sem tudták az ellenzéki megyei közvéleményt jobb belátásra bírni. Széles hatáskörük, a megyei önkormányzatot sértő jogosítványaik, nem utolsó sorban pedig az alispánok fizetésének hatszorosát kitevő javadalmuk ellenszenvessé, sőt gyűlöltté tette őket a megyék előtt. Bukásuk 1848-ban törvényszerű volt.

Szemere Bertalan belügyminiszter másnap kiadott rendeletében⁵ a *főispáni hatáskört* az 1845. augusztus 14-e előtti állapotok szerint állította helyre, egyben értesítette a főispáni helytartókat elbocsátásukról. A megyékben – az új kormányzók kinevezéséig – az alispánok látták el a főispánok feladatait. A főispánok személyének megválasztása rendkívül fontos, felelősségteljes feladat volt. Az áprilisi törvények, a kormány kezdeti megnyilatkozásai és a belügyminiszteri álláspont szerint változatlanul ők voltak a kormányzat helyi képviselői. Személyes hozzáállásuktól, szakértelmüktől, tekintélyüktől nagyban függött az átalakítás eredményessége. A főispánok egyben a felsőház tagjai, tehát a törvényhozás tényezői is voltak. A kétkamarás rendszer felszámolásáról ebben az időben még nem esett szó; a kormánynak tehát nem volt közömbös, hogyan él példa nélküli alkotmányjogi lehetőségével, hogy kiket "nevez ki" törvényhozóknak.

A kortársak és a történészek közül többen úgy látták, hogy a forradalom vezérkara 1848-ban erélytelen volt, elmulasztotta saját embereit a legfontosabb polgári és katonai posztokra állítani. Elsősorban a republikánus belügyminiszter

⁵ BM. 594/B. sz. rendelet. Pesti Hírlap 33.sz.; Balogh István: A megyei önkormányzat működése Szabolcsban 1848-1872 között. In.: Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Szerk: Bónis György, Degré Alajos Bp. 1971. (továbbiakban: Tanulmányok a magyar...) 212. p.; Szeremlei Samu: Magyarország krónikája az 1848. és 1849. évi forradalom idejéből. Bp. 1867. (továbbiakban: Szeremlei) I. köt. 71. p.

tevékenységét kárhoztatták, aki tömegével terjesztette fel királyi jóváhagyásra az arisztokrata származású főispán jelöltekét.⁶ Ők voltak az elsők – írták –, akik a nemzet ügyét a kritikus időkben cserben hagyták.

A hátrahagyott levéltári adatok, a kinevezések időszakának alaposabb áttekintése azonban igazolja: Szemeré Bertalan választási lehetősége rendkívül korlátozott volt, döntéseit nem egyéni álláspontja, hanem javarészt a körülmények határozták meg.

A kormánynak főtisztviselői kiválogatásánál hazánk történetében először kellett számolnia a *vármegyék állásfoglalásaival*, kívánságaival. Számos közgyűlési, bizottmányi határozat született a főispánok lecseréléséről, vagy a tervezett központi elképzelésekről. Az Abaúj megyei volt Ellenzéki Társaság 1848. május 8-án a "szerencsére megürült" főispáni állásra a társulat elnökét, a megye 1843/44. évi egyik követét, Semsey Bélát kérte kinevezni.

Torna vármegye saját emberét, a becsületes, népszerű első alispánt, Komjáthy Sámuelét ajánlotta. Gömör megye a Rimaszombaton megtartott "népközügyűlésen" arról is határozott, hogy Szentiványi Károly országgyűlési követet látná legszívesebben a főispáni poszton.⁷

A Győr megyei ellenzékiek is határozott követeléssel álltak elő: gróf Eszterházi Károly helyett egy "szilárd jellemű, radical főispán" kinevezését kérték. A követelésüket figyelmen kívül hagyó javaslattal szemben később újabb négy "kiváló férfit" ajánlottak a miniszter figyelmébe.⁸ Csanád közössége is kérte Szemerét: a főispánt a "közbizodalmat érdemlő polgárok" közül jelölje ki. Tevékeny szerepet játszott a megyei bizottmány gr. Dégenfeld Imre főispáni kinevezésében is. Patay József egészségi állapota miatt 1848. április 30-án lemondott szabolcsi főispáni állásáról; az utódkén kinevezett liberális szellemű Dégenfeld nem fogadta el a tisztséget. A megyei bizottmány küldöttsége végül meggyőzte őt, és feliratban kérte a minisztert: a gróf lemondó levelét tekintse semmisnek. A főispán "Szabolcs megye osztatlan bizalmának engedve" 1848. június 19-én elfoglalta hivatalát.⁹

Zaránd vármegye meglepetten tapasztalta, hogy kinevezett főispánja egy ismeretlen személy, aki a helyi viszonyokkal nincs tisztában. Kérte Szemerét,

⁶ Supka Géza: 1848-1849. Bp. 1985. 14. és 179. p.; Adatok gróf Széchenyi István és kora történetéhez 1808-1860. Összeállította: Bártfai Szabó László. Bp. 1943. II. köt. 582. és 601. p.; Horváth Mihály ellentétes álláspontja: Magyarország függetlenségi harcának története 1848 és 1849-ben Genf 1865. I. köt. 25. p.

⁷ Országos Levéltár. Az 1848-49-es minisztérium levéltára V. Belügyminisztérium irattára. I. Miniszteri iroda. b. Elnöki iratok. (továbbiakban: BM. Eln.) 1848: 118., 103., Magyarország megyéi és városai. Gömör-Kishont vármegye Bp. 1903. 563. p.

⁸ BM. Eln. 1848: 105.; Andics Erzsébet: A nagybirtokos arisztokrácia ellenforradalmi szerepe 1848-49-ben. Bp. 1952. II. 73. p.; Balázs Péter: Az 1848-as választások Győrött és Győr megyében. Tanulmányok a magyar... 181-182. p.; Magyarország vármegyéi és városai. Győr vármegye Bp. 1903. 385. p.

⁹ Csanád kérése: BM. Eln. 1848: 108.; Szabolcs vármegyére nézve: Balogh István: 212. p. Szeremlei, 72. p.; BM. Eln.: 1848:265.; 286.

hogy helyette Kozma Dénes kapjon főispáni kinevezést. Báró Bánffy János, az újdonsült kormányzó maga is csatlakozott a kéréshez. Az újságból értesült kinevezéséről, de lakása, birtoka 3-4 napi járóföldre esett Zaránd megyétől, így annak kormányzását liberális, kormányt támogató elvei ellenére sem vállalta.¹⁰

Előfordult, hogy a törvényhatóság és a hivatalban levő főispán eltérően ítélték meg viszonyukat. Szepes megye közössége 1848. május 28-án hosszú felterjesztésben bírálta, gr. Csáky László főispán konzervatív szemléletét és kijelentette, hogy iránta, aki az "ő rendszer embere,... semmi bizodalommal nem viseltethet". Szemere nyilatkozattételre hívta fel Csákyt, aki viszont úgy vélte, hogy őt a megyében néhány embert kivéve mindenki tiszteli.¹¹

A kormányzat a lehetőséghez képest figyelembe vette a törvényhatóságok kéréseit. Erre tekintettel nyert főispáni állást Szentiványi Károly Gömör, Hunkár Antal Veszprém megyében. Teljesült Szabolcs, Csanád, Zólyom vármegye és Kővár vidék hasonló igénye is. Mégsem mondható, hogy az irányítottak minden esetben kikövetelhették vezetőjüket. Az egyetlen radikális párti főrend, Újházy László megyéje minden tiltakozása ellenére főispán lett és maradt. Az 1848. április 21-én újonnan kinevezett főispánok közé tartozott, akinek személyét Sáros megye "fájdalommal fogadta". Az 1536: XXXVI. tc-re hivatkozva kérték a minisztert, hogy Újházyt mentse fel, és "bárki más" nevezzenek ki helyette. Olyan főispánt láttak volna szívesen, aki a pártok fölé helyezi magát. Újházy László, a szabadságharc lelkes híve, Komárom utolsó kormánybiztosa azonban helyén maradt a felügyeletére bízott megye közgyűlésének szívós, többszöri törekvése ellenére is.¹²

A főispánok, vezető kormányzati tisztviselők kiválasztásánál érvényesülő érdekes szempontokra világított rá báró Wesselényi Miklós és id. Bethlen János 1848. június 12-én elkészült, a miniszterelnökhöz címzett memoranduma. Erdély általános helyzetéről írva úgy találták, hogy a szászok germanizációja, a szlávok és románok ellenséges magatartása miatt itt "egy polgári és katonai ismeretekkel bíró, mindkét mezőn működni képes férfit", mint királyi biztosra van szükség. Fontos, hogy ez a személy "ismert, nagy nevű, fényes című és megjelenésének külsőleg is dísz és fényt adni tudó" legyen. "Mert oly burokratico-arisztokratikus országban, mint Erdély, köztársasági egyszerű modor által hatni s imponálni nem lehet"; itt a "köznépre a *címnek s fénynek* igen nagy hatása van". A memorandum elkészítői gr. Széchenyi Istvánra gondoltak. Szemere Bertalan válasza szerint

¹⁰ BM. Eln.: 1848: 104.; 106. *Deák Imre*: 1848, ahogyan a kortársak látták Bp. 1942. (továbbiakban: *Deák Imre*) 355. p. Itt az új főispán ifj. gr. Bethlen Gábor lett.

¹¹ BM. Eln.: 1848:60.; Szepes megye 1848. május 28-án kelt felterjesztése és a főispáni válasz egy helyen (BM. Eln. 1848: 120) található.

¹² BM. Eln.: 1848:130.; 1848:380. *Jókai Mór*: Emléksorok. Napló 1848-49-ből. Bp. 1980. 251. p.

Széchenyi "beteges állapotát adván okul, a királyi biztosságot nem vállalhatja, mindamellett, hogy általunk is unszoltatott".¹³

Nem csupán Széchenyi vonakodott területi kormányzatot vállalni. Gr. Gyulai Lajos, az erdélyi országgyűlés ellenzéki tagja 1848. június 4-én kapott Zaránd megyei főispáni kinevezést. Az erről szóló hivatalos értesítés nagy zavarba hozta, hiszen "soha hivatalt nem keresve, azt most is kérdezetlenül és igen váratlanul" nyerte. Hiába kapacitálta régi barátságukra hivatkozva br. Kemény Dénes belügyi államtitkár ("fogadd el azt ezúttal, ha szinte sokáig megtartani szándékosd tán nem volna is"), Gyulai a tisztséget visszautasította.¹⁴ A feladattól visszariadva adta vissza megbízását Jankovich László Verőce megye élére kinevezett főispán, már 1848. május 4-én.¹⁵ A megye viszonyait jól ismerő egykori alispán a "dühöngő illir szeparatizmusra" hivatkozott, és úgy vélte, hogy a "felizgatott kedélyekkel, fegyveres hatalommal egyes egyéniségek meg nem küzdhetnek". A gyáva Körös megyei főispán még a kinevező minisztériummal sem közölte lelépési-szándékát, csupán megyéjében hangoztatta, hogy azt elvállalni "hazafiúi bűnnek" tartaná. Gr. Csáky László szepesi kormányzónak sem volt ínyére a megye vezetése, mert ott a "városok republikánus szelleműek és a szomszédos tót megyék is veszélyt jelentenek a házára nézve". Volt olyan hazafi, aki – vele ellentétben – készen mutatkozott "akár az akasztófaig is elmenni a hazáért", de hivatalt vállalni semmiképpen sem akart.¹⁶

A főispánok kiválasztásánál érvényesülő egyik legfontosabb szempont a *politikai hovatartozás*, a korábbi kormányzathoz való viszony, a reformországgyűléseken tanúsított magatartás és az 1848-i átalakulásról vallott felfogás volt. A belügyminiszter által a nádorhoz felterjesztett, 1848. április 20-i előterjesztés kilenc korábbi főispánt talált hivatalában megtarthatónak. Két kivétellel főrendű, mérsékelt liberális politikusok voltak, akik az utolsó rendi országgyűlésen támogatták a társadalmi reformokat. Közülük ketten, Eszterházy Károly és Vay Ábrahám később lemondtak hivatalukról. Önként adták vissza megbízásukat azok a főispánok is, akiket – bár nem voltak helytartók – megyéjük közvéleménye nem fogadott el, vagy maguk riadtak vissza a gyors változásoktól.¹⁷

¹³ BM. Eln.: 1848:356.; Lényegében ezt az álláspontot tükrözi B. Wesselényi Miklós Deák Ferenchez, 1848. június 9-én írt levele. *Deák Imre* 134. p. *Szemere* válasza: 1848. január 17-én kelt. Bm. Eln.: 357.

¹⁴ BM. Eln.: 1848: 435.; *Deák Imre* 175. p.

¹⁵ BM. Eln.: 1848:210.; *Deák Imre* 70-72. p.

¹⁶ BM. Eln.: 1848:738.; BM. Eln.: 1848:1207.; B. Perényi Zsigmond végül mégis megtartotta Ugocsa megyei főispánságát. *Viszota* 408-409. p.; *Doby Antal*: Ugocsa megyei főispánok. *Századok* 1874 (8.) 726. p.

¹⁷ BM. Eln.: 1848:21.; *Szeremlei* 71-72.; 110. p. A főispánok közül Szemere "meghagyandónak" vélte: Ugocsában b. Perényi Zsigmondot, Máramarosban gr. Vay Ábrahámot, Krassóban Györky Pált, Trencsénben Marcibányi Antalt. Zalában gr. Batthyány Imre, Komáromban gr. Nádasdy Lipót, Győrben gr. Eszterházy Károly tarthatta meg korábbi hivatalát. Gr. Zichy Henrik Moson, gr. Erdődy János Vasard vármegye élén maradhatott. A nádorhoz nyújtotta be

A megüresedett főispáni helyekre 1848. április 21-, 22-, és 26-án 31 új személy került.¹⁸ A főhivatalt nyertek közül 13-an voltak főrendűek. Közöttük volt gr. Batthyány Kázmér, aki baranyai főispánsága után kormánybiztos, majd a szabadságharc résztvevője, a Szemere-kormány tagja lett. A 25 éves új zempléni főispán, gr. Andrássy Gyula is lelkes híve maradt a nemzet ügyének, és liberális múltjához méltó magatartást tanúsított Wenckheim Béla báró, Békés megye főispánja is. Osztatlan tekintélye miatt kézenfekvő volt br. Wesselényi Miklós főispáni kinevezése is, bár ő ekkor már közel a teljes vaksághoz, "roncsolt szervezettel" élt. Kiváló szakértelmét, helyismeretét a Partium visszacsatolását intéző bizottság élén is kamatoztatta. Borsod megye főispánja br. Vay Lajos sem volt olyan arisztokrata, aki a "forradalmi kormány" segítségével kívánt volna az új világba beilleszkedni. A liberális szellemű felsőzsolcai birtokos az 1839-40-i országgyűlésen ellenzéki követ volt, később kormányzatellenes felsőházi felszólalásaival hívta fel magára a figyelmet. Őszinte híve maradt 1848 ügyének: a haza védelmére kelvén nemzetőrnek állt, harcolt a délvidéki csatákban. Önzetlenül szolgált a híres ellenzéki gr. Ráday Gedeon Nógrádban, lelkesen kormányzott gr. Teleky Sándor, Zaránd vidék főkapitánya, és teljesítette kötelességét Pálffy József gróf, Pozsony megye élére állított főispán is. Nem lett "muzskavezető" gr. Zichy János, Somogy megye új főispánja sem, aki megbízatását 1848. május 3-án visszaadta.¹⁹ Amikor tehát a kormány még

lemondólevelét Gr. Nádasdy Ferenc Árva megyei, Péchy Imre Zágrádi, Mailáth György honti és gr. Sziráky Antal Fejér megyei főispán. Szerencsy István Arad megyei, Bánffy Albert krasznai főispán is visszavonult. BM. Eln.: 1848: 16., 27.; *Hatos* Gusztáv: Baranya megye főispánjai. Századok 1870 (4) 387. p.

¹⁸ Borsod: br. Vay Lajos; Bihar: Beöthy Ödön; Békés: br. Wenckheim Béla; Arad: Bohus János; Torontál: Karácsony László; Közép-Szolnok: br. Wesselényi Miklós; Pozsony: gr. Pálffy József; Nógrád: gr. Ráday Gedeon; Bars: Justh József; Somogy: gr. Zichy János; Zólyom: Radványszy Antal; Fejér: id. Pázmány Dénes; Túróc: br. Révay Simon; Árva: Madocsányi Pál; br. Bánffy János; Krasznai: Kabos József; Sáros: Újházy László; Jász-kun kerület főkapitány: Szentkirályi Mór; Kővár vidék főkapitány: gr. Teleki Sándor. A nádor a fenti előterjesztést 1848. április 21-én hagyta jóvá (BM. Eln.: 1848: 21.; *Szeremlei*: 71-72. p.; *F. Kiss* Erzsébet: Az 1848-49-es magyar minisztériumok Bp. 1987. (továbbiakban: *F. Kiss*) 239. p. Másnap hat kinevezés történt: Baranya megyében gr. Batthyány Kázmér, Zemplénben gr. Andrássy Gyula, Tolnában Sztankovánszky Imre, Csongrádban Kárácz Benjámin nyert állást. Szabolcsban Patay József, Nyitra vármegyében gr. Zay Károly lett a főispán (BM. Eln.: 1848: 21.; *Szeremlei* 72. p.; *F. Kiss* 240. p.) Április 26-án nevezték ki a horvátországi főispánokat. Kőrös megyébe Zidarich János, Zágráb élére Josipovich Antal került. Pozsega megye főispánja Jankovich Gyula lett. A délvidéki megyék közül Verőczében Jankovich László, Szerémben gr. Pejacsovich László, Temesben Csernovics Péter nyert főhivatalat. (BM. Eln.: 1848: 30.) A magyar nemzet története (Szerk.: Szilágyi Sándor Bp. 1898. X. köt. 76. p.) tévesen 27 új főispáni kinevezést említ.; *Spira* 121. p.

¹⁹ Az újonnan kinevezett arisztokrata főispánokkal szembeni vád legmarkánsabban: *Supka* Géza 1848/1849. Bp. 1985.14., 129. p. Vele szemben: *Hatos* Gusztáv im.; *Szőcs* Sebestyén: A kormánybiztosi intézmény kialakulása 1848-ban. Értekezések a történeti tudományok köréből. 65. Bp. 1972. 182. p.; Zemplén vármegye és Sátoraljaújhely r.t. város története. *Borovszky* Bp. /é.n./

választhatott, igyekezett a rendszerhez hű, liberális politikai múlttal rendelkező politikusokat kormányzati kulcspozícióba állítani.

A kiválasztásban döntő szerepet játszó Szemere egyébként sem vádolható arisztokrata-pártisággal, de azt sem mondhatjuk, hogy józan politikai megfontolásból republikánus törekvéseit nem korlátozta. Ennek egyik bizonyítéka Liptó megye helyi tényezőivel folytatott hosszú levelezése. Ebben a nemzetiségi szempontból kényes helyzetű törvényhatóságban 1848. május 20-án báró Majtényi Antal maradt a főispán, aki azonban – nem lévén a megyében lakása – alig tartott kapcsolatot a kormányzatára bízott megyével. Számos tiltakozás, panasz hangzott el a döntéssel szemben, a megye egyre bizalmatlanabb lett főispánjával, a "múlt kormány emberével", a régi rendszert is kiszolgált tisztviselővel szemben. Szentiványi Ödön, a megye egyik követe részletesen ecsetelte Majtényi bűneit, terhére róva többek között azt is, hogy régebben a nem nemes községekkel ("amelyek most nagyobb befolyást gyakorolnak") semmilyen viszonyt nem tartott fenn. A megyei közgyűlés is Majtényi ellen foglalt állást. A testület Szentiványi kinevezését javasolta, aki maga is hosszasan elemezte e reménybeli döntés számtalan előnyét. Szemere azonban hajthatatlan maradt. Álláspontja szerint Majtényi, "ugyan a múlt időszak egyik résztvevője, de mint centralista támogatni fogja a kormányt."²⁰

Br. Jeszenák János, a Nyitra megyei mérsékelt ellenzék egykori képviselője is elnyerte a főispáni tisztséget Tarnóczy Kázmérral szemben, mert a Nyitra megyében meglévő pártok közötti ellentéteket ügyesen simította el. Különösen a "népkör" tagjainak "túlfeszített igényeit" csillapította már korábban is, és gyors sikert ígért a konzervatív megyebeliek átállítására. Riválisa Tarnóczy, aki Jeszenák szerint is "eszes, becsületes, tanult és bármilyen hivatalra megfelelő férfiú" volt, kevésbé látszott alkalmasnak a helyi radikális törekvések visszaszorítására.²¹

A főispánok kiválasztásának szempontjai különösen jól követhetők az erdélyi tisztségek újraosztásánál. A központi kormány az ottani helyi viszonyokról keveset tudott, ezért kénytelen volt az uniót támogató helyi politikusokra hagyatkozni. A miniszteri iratokból kitűnik: Erdély főispánjait br. Bethlen János, br. Perényi Zsigmond és gr. Teleki László javaslatai alapján nevezték ki.

A belügyminiszter Perényitől 1848. június 7-én kapott egy értesítést, amelyből kiderült: Erdély kormányozhatatlan állapotban van. Az egykori főtisztviselők lemondtak vagy egyszerűen otthagyták hivatalukat. A Székelyföldön "mindenki háborog, mindenki ellen", a románok gyűléseket tartanak, az egykori

478. p.; *Deák Imre* 125-217. p. *Trócsányi*: 528. p.; *Haan Lajos*: Békés vármegye főispánjai. Századok 1867 (I.) 278. p.; Borsod vármegye 21-23 p. Andrassy Antal. Noszlopy Gáspár szolgabírói évei (1846-1848) In.: *Somogy megye múltjából* (Szerk.: Kanyar József) 11. köt. Kaposvár 1980. 256.p.

²⁰ Bm. Eln.: 1848: 187., 310.; *Deák Imre* 69-85. p.

²¹ Bm. Eln.: 1848: 372., 419.; *Nyitra vármegye. Magyarország vármegyéi és városai* (Szerk.: Borovszky Samu) Bp. 1903. 678. p.

jobbágyok láznak volt uraik ellen. A legsürgősebb teendő a főispáni kar azonnali lecserélése, az üres helyek betöltése, hiszen csak "erélyes, ügybuzgó főispán adhat a közdolgoknak jobb irányt". Négy nap múlva gr. Teleki László is drámai hangon adta a minisztérium tudtára: Erdélyben minden attól függ, hogy milyen érzelmű és képességű főispánokat neveznek ki és hogy a legrosszabbakat sikerül-e hivataluktól mielőbb megfosztani. Bethlen János 1848. június 12-én Kolozsvárról írt memorandumában közölte Szemerével: a 14 erdélyi törvényhatóság élére "haladék nélkül szabadelvű és az új Magyarhoni instituciókat lelke mélyéből pártoló főnököket kell kinevezni".²²

Az erdélyi véleményeket br. Kemény Dénes belügyi államtitkár összegezte minisztere számára. Egyöntetű álláspont szerint azonnal el kell csapni Alsó-Fehér megyéből br. Bánffy Miklóst, Felső-Fehér éléről gr. Kálnoky Dénest, Kükküllőből gr. Haller Ignácot, Fogarasból br. Bruckenthal Károlyt. Bánffy, Kálnoky és Haller korábban ellenzékiek voltak, azonban később "hivatalaikért köpönyeget fordítottak, s a jó ügynek mérges ellenségeivé váltak". Haller ugyan – jegyzi meg Kemény Dénes – csekély tehetségénél fogva nem sokat ártott, de a "másik kettő főkolompos" volt. Bánffyt kivéve ők "hivatalaik nyeresénél" fogva is törvénytelen helyzetűek, hiszen Ferdinánd "kénykormányza alatt" adminisztrátorként kerültek megyéik élére. Haller és Bruckenthal "minden egyéb tekintetben is merőben alkalmatlan" közfunkció ellátására.

A hivatalban tartható főisztek között elsőként Thorockay Miklóst, tordai főispánt említik, aki bár "nem éppen hibátlanul lépett fel a múlt országgyűlésen", tekintélyes férfiú és nehéz időkben szükséges egyén. A jelen kormánynak átadta magát, segítsége nélkül a Torda vármegyei gyűlésen ("mely akkor az unió dolgára nézve csaknem elhatározó befolyású volt") a haza javára a kérdést eldönteni lehetetlen lett volna. Kolozs megyében Macskássy Pált tartani kellene, aki bár "nem nagy tehetségű", de jóindulatú ember. Hat évig ugyan adminisztrátor volt, de ebben a kétes helyzetben mindvégig megbízható barátai tanácsára járt el. Balázsi József csíki főkapitányról kevés rosszat hallottak. Azt tudják, hogy "vastag fejű", de nem "rossz indulatú". Gr. Tholdalaghy Ferenc marosszéki és Horváth Albert háromszéki főkapitányok "nagyon ajánlkoznak és ajánlottak is a helybeli lakosok által". Ők sem kiváló képességűek, de – legalább próbaidőre –

²² Trócsányi Zsolt: Wesselényi Miklós Bp. 1965. 531-532. p., BM. Eln.: 1848: 354., 355., 364., 369., 370., 371., 374., 478., 488. Az 509. szám alatt található Szemere 1848. július 7-én keltezett leirata, amelyben felsorolja az erdélyi és partiumi kormányzókat. Eszerint új főispán lett: Alsó-Fehér megyében br. Kemény István, Belső Szolnokban Weér Farkas, Dobokában gr. Béldy Ferenc, Felső-Fehérben Horváth János, Hunyadban gr. Kun Gotthard, Kükküllőben br. Bánffy János, Fogaras vidéken gr. Bethlen Gábor. Megtartották főispáni hivatalukat Kolos megyében Macskási Pál, Tordában Thorockay Miklós. A főkirálybírák kivétel nélkül hivatalban maradtak. Dindár Antal Aranyosszék, Balázsi József Csík, Gyergyó és Kászsószék, Horváth Albert Háromszék, gr. Toldalaghy Ferenc Marosszék, Macskási Lajos Udvarhelyszék első embere maradt. A Partium kormányzatát Közép-Szolnokban br. Wesselényi Miklós, Krasznában Kaboss József, Zaránd vármegyében ifj. gr. Bethlen Gábor látta el. Kővár vidék főkapitánya gr. Teleki Sándor lett.

alkalmazhatók. Teleki László különvéleménye szerint ketten elmozdítandók, mert "elhatározott pecsovicok".

Az eddig felsorolt tisztviselők sorsa a javaslattal egyezően alakult. Másként döntött a miniszter és a nádor az elbocsátani kért székely s szász főkapitányok esetében. Az aranyosszéki Dindár Antal hivatalában maradt, pedig a 48-i átalakulás ellensége volt. Macskássy Lajos "merő alkalmatlansága" ellenére Udvarhelyszék vezetője maradt, és megtarthatta állását Salmen Lajos, a szász comes is. Róla pedig közismert volt, hogy az unió és a magyarok elszánt ellensége, "személyében összpontosult a Slav-Szász-Oláh párt".

Szemere Bertalan a kialakult renkívüli helyzetben sem akarta az erdélyi törvényhatóságok régi jogait megsérteni. A székely székek és a szász universitas élén megtartotta a választott vezetőket. Pedig az ottani viszonyokat jól ismerő Teleki László javasolta: egyezzenek meg a székelyekkel, akik könnyen belemennek abba, hogy a főtisztjeik kormánykinevezéstől függjenek, ha "nekik a többi tisztviselőre nézve confirmatio nélküli teljes szabad választás engedtetik".

A miniszter válasza: a székelyek választási jogát nem kívánja megsérteni, mert "a bolygatás, ismeretlen tényezők közt, veszéllyel jár". Udvarhelyszék kérelme csattanósan cáfolta az óvatos belügyminiszteri álláspontot. Június 27-én tartott népgyűlésükön lemondott főkirálybírójuk helyett feliratban kérték a kormányzatot: mielőbb nevezzen ki főtisztviselőt a törvényhatóság élére.²³ Közel a tragikus eseményekhez az ország keleti felén a magyar kormány tehát csak részben tudta hadállásait kiépíteni, saját embereit kulcspozícióba juttatni.

Erdély főispánjait a minisztérium – a beérkezett javaslathoz képest – egy hónapos késéssel nevezte ki. Pálffy János visszaemlékezése szerint ez súlyos következményekkel járt; ez az oka annak, hogy Erdélyben a reakció teret nyert.²⁴

Az ország más vidékein is előfordult, hogy a *kormányzat késedelme* miatt a helyi igazgatás lehetetlenné vált. Győr megye bizottmánya 1848. május 25-én kérte Szemerét: nevezzen ki főispánt, mert "ha valaha, úgy ezen átalakulási időszakban igen szükséges a főkormányzó". Nyitra tisztviselői június 2-án arról panaszkodtak, hogy képtelenek ellátni saját feladataikat, mert nincs főispán, aki az eltávozott hivatalnokok helyettesítéséről gondoskodhatna. Andrássy Mihály esztergomi első alispán még 1848. szeptember 14-én is sérelmezte, hogy "közel fél éve viszi a megye kormányát", ráadásul fizetség nélkül.²⁵

A késedelem jelentős következményekkel járt a délvidéki megyékben is. Az itteni viszonyokat a belügyminiszter nem ismerte; több levelében panaszkodott a "gyötrő hírérségre", döntésekhez szükséges információk hiányára. A Szerém megyei főispáni tisztre alkalmas személyekről az ottani

²³ Gr. Teleki László levele BM. Eln.: 1848: 470.; Szemere álláspontja: BM. Eln.: 1848:600.; Udvarhelyszék felirata BM. Eln.: 1848: 616.

²⁴ *Déák* Imre 187-189.

²⁵ Győr megye: BM. Eln.: 1848: 231.; Nyitra megye: BM. Eln.: 1848: 433.; Esztergom BM. Eln.: 1848: 918. A korábbi főispáni helytartó Andrássy József volt. Esztergom vármegye. Magyarország vármegyéi és városai Bp./é.n./ Szerk.: Borovszky Samu 401. p.

alispánt kérdezte, Jankovich Gyula pozsegai főispán legelső hivatali feladatául pedig azt tette, hogy részletesen, kimerítően tájékoztassa őt a környék állapotáról. Gyors jelentést kért a határőrség lecsillapításához szükséges engedményekről és azokról a személyekről, akik hajlandók bizalmas információkat szolgáltatni a főhivatalokra alkalmas politikusokról. Hrabovszky János végvidéki katonai parancsnokot is arra kérte, hogy nevezzen meg legalább öt olyan bizalmi embert, aki a fenti célokra a minisztériummal együttműködésre bírható.²⁶

A főispánok feladatai, tevékenységük 1848-ban

A központi hatalom feltétel nélküli kiszolgálása helyett a főispánoknak 1848-ban elsősorban a helyi kormányzó szerepét szánták. A belügyminiszter — maga fogalmazta — kinevezési okiratában is hangsúlyozta: a "király a főispánokat a megyéknek első tisztviselőül adja"; "joguk sok, de kötelességük még több". Az új esküszöveg (amely emlékeztet az 1791. évi francia alkotmányban leírt állampolgársági fogadalomtételre) a korszak szellemében változott: egyetlen szó sincs benne, amely az egykori királyi megbízott hatalmára utalna. Az alkotmány, a király és törvény iránti hűséget, a kötelezettségek lelkiismeretes teljesítését írta elő.²⁷

Hasonló szellemben fogant a vármegyék egyetemének küldött főispáni kinevezést tudató belügyminiszteri leirat is. Ebben Szemere Bertalan közölte a törvényhatóságokkal, hogy a kinevezés törvényi felhatalmazás (1848: XXIX.) alapján a nádor által történt. Remélte, hogy a főispán és a kormányzottak között az "alkotmányos és nemzeti szabadság alapján" szövetség jön létre. A megye élére állított férfiak "védői a szabadságnak és fenntartói a rendnek", ezért elvárja, hogy a megyében "engedelmességgel viseltessék" irántuk mindenki.²⁸

A főispánok *beiktatása* — amennyiben erre a beszámoló jelentések alapján következtetni lehet — a belügyminisztériumi intencióknak megfelelően, tehát az ünnepélyességet, ceremóniát mellőzve zajlott le. Újházy László Sáros megyei főispán székfoglalása — mint írta — "a legpolgárabb és legegyszerűbb" volt: csupán az asztal egyik oldaláról, régi ellenzéki helyéről a másikra ment át. Árva megye első embere is igyekezett teljesíteni az új szellemű elvárásokat: hatalmának átvétele "minden ünnepélyes szertartás szigorú mellőzésével" történt. Gr. Andrássy Gyula is "csupán megjelent a közgyűlés előtt"; gr. Eszterházy Károly, aki egyben a pápai polgárőrség parancsnoka volt, díszruha

²⁶ Zsitvay József alispánhoz 1848. április 30-án írt levél: BM. Eln.: 1848: 121.; a pozsegai intimátum BM. Eln.: 1848: 170 alatt található. A Hrabovszkyhoz írt levél BM. Eln.: 1848: 95.

²⁷ BM. Eln.: 1848: 17. A főispáni eskü szövege: "Én N.N. az élő Istenre esküszöm az alkotmánynak és a királynak hűséget, a törvénynek engedelmességet, ígervén és fogadván kötelességemet törvény és igazság szerint, részrehajlatlanul és lelkiismeretesen teljesítem. Isten engem úgy segéljen!" BM. Eln.: 1848: 17.; F. Kiss 239. p.

²⁸ BM. Eln.: 1848: 18.

helyett testületének egyenruhájában mondta első beszédét. Egyedül a nógrádiak ragaszkodtak ősi szokásaikhoz. Gr. Ráday Gedeont eskütétele után a megye négy szolgabírája székében felemelte.²⁹

A felelős miniszternek számolnia kellett eltérő hivatalnoki mentalitással is: Krassó megye főispánja 1848. április 28-án vette kézbe megbízólevelét, de csak május 7-én jelent meg megyéje székhelyén. A bizottmány megalakulása után "házi gondjai elrendezésére" hazasietett, és csupán magáügyeit lebonyolítva tért vissza állomáshelyére. Pedig később maga írta, hogy a megyei lakosság nyugtalankodott a török és orosz seregek "beruhanásától" való félelem miatt, sőt itt-ott "a földesurak fennmaradt tulajdonjogának erőszakos megtámadásai is elkövetettek". A megyében nem volt elég katonaság, a jobbágyok pedig a szomszédos Temes megye példájára – "viszályt okozó módon" – igényt tartottak a kisebb királyi haszonvételi jogokra. Lett volna tehát elegendő oka a forrongó délvidék egyik főispánjának a kritikus májusi napokon közügyekkel foglalkozni. Évszázadokig természetesnek vett módon egyéni dolgai fontosabbak voltak.

Szemere 1848. május 20-án szigorú hangú utasításban hagyta meg: a főispánok tartózkodjanak a megyéjükben, felügyeljék a törvények végrehajtását, szigorúan ellenőrizzék a tisztviselők tevékenységét, és kezdjenek hozzá az országgyűlési választás előkészületeihez. Írásban és rendszeresen tájékoztassák a minisztériumot megyéjük állapotáról. Bohus János aradi főispán rögtön válaszolt: legfontosabbnak megyéje ügyeit tartja, de azért pár napi eltávozást lehetőnek vél. Június első napjaiban a pesti vásárra utazik. Pedig nem sokkal korábban éppen ő ecsetelte megyéje tragikus állapotát. Aradon ugyanis a nép "nyert szabadságát hideg közönnyel" szemlélte. A lakosság a nem úrbéres földek földesúri "megtarthatósága" és a legelölkülönítések miatt zúgolódott, és valóságos népmozgalom indult meg a tisztviselők ellen. A magyar jegyzőket sorra kergették el, a megüresedett állásokat "saját hitük és nyelvük szerintivel töltik be".³⁰

A személyes hozzáállás, a kormányzéki szemlélet, rendi korszakbeli ügyintézői rutin mellett a főispánok tevékenységének figyelembe veendő másik szempontja az ország peremvidékein kialakult *rendkívüli helyzet* volt. Jankovich László verőcei főispán már 1848. május 4-én azt jelentette Szemerének, hogy megyéjében "a törvényes utat követni annyi, mint készakarva az akasztófa alá állani". Jellasics 1848. április 27-én kiadott báni rendelkezése szerint ugyanis a megye csak tőle fogadhat el parancsokat. A május 3-án megjelent második báni levél már rögtönítélő bíróságok szervezését írta elő. Ebben a helyzetben minden magyar főispán tehetetlen lenne, hiszen "felizgatott kedélyekkel, fegyveres hatalommal egyes egyéniségek meg nem küzdhetnek". Ezért a megyei igazgatást a másodalispánnak adta át. Hivatalosan egyébként nem köszönt le, mert "ez

²⁹ A Sáros megyei beiktatásról: BM. Eln.: 1848: 115., Árva megyéjé: BM. Eln.: 1848: 116.; továbbá Zemplén vármegye története (Borovszky) 478; Győr vármegye története (Borovszky) 385., Nógrád vármegye története (Borovszky) 526. p.

³⁰ Krassó megye: BM. Eln.: 1848: 129.; Arad megye: BM. Eln.: 1848: 234., 282.; Bács megye: BM. Eln.: 1848: 251.

esetben tisztújító szék rögtönöztetett volna" és a "vad illir szeparatizmus egész erővel dühöngött volna"³¹

Jankovich Gyula Pozsega főispánja úgy tájékoztatta a minisztériumot, hogy megyéje el akar szakadni Magyarországtól. Ezért nem merte főispáni kinevezését publikálni, nem hívott össze megyegyűlést sem. A Jellasics által elrendelt tartománygyűléstől várta az utasítást. Egyetlen megoldás a katonai erő igénybevétele lett volna. Szinte hihetetlen: a legkritikusabb helyzetben lévő megyében 1848 májusában egyetlen katona sem volt. A belügyminiszter számtalan jelzést kapott, hogy az elszakadás megakadályozásának egyedüli útja a törvények határozott, ha szükséges, katonai erővel történő végrehajtása. Jankovich szerint is "okvetlenül szükséges, hogy egy kormánybiztos elég katonasággal ide jöjjön, az eddigi megyei határozatokat cassálja, a vétkes és hivatalukkal visszaélő közhivatalnokokat felfüggeszse és büntesse, a közcsendet a törvények életbeléptetésével helyreállítsa".³² A magyar politikusok azonban ragaszkodtak a törvényességhez. Jellasics megfélékezését Bécsből várták, ahonnan – mint később kiderült – biztatták, ösztönözték hazánk elleni támadásra.

A főispánokkal szembeni *elvárásokra* jellemzőnek kell tartanunk a belügyminiszter reagálását arra a lemondó nyilatkozatra, amelyet Máramaros vármegye főispánja nyújtott be 1848. május 30-án Gr. Vay Ábrahám megyéje zavarodott viszonyaira hivatkozva kérte felmentését tisztsége alól. Szemere Bertalan rendkívül fontosságot tulajdonítva a főispán személyének, az alábbi érvekkel igyekezett az erőskező kormányzót maradásra bírni: "Ott az oláh elem Máramarosban. Ez elemet és ennek vezéreit varázsszávaival tartsa féken. Parancs nem használ, sem tekintély, de ész és mód és okosság, mellyel ragyog Excellenciád. Ha a magyar vér a magyart elhagyja, okvetlenül elvész.". A lemondást lényegében visszautasító levél utolsó mondata jelzi Szemere naivításba hajló, túlzott elvárását a főispánokkal szemben: "Kerítse hatalmába Máramarost és tartsa meg a hazának. Ezt kérjük mi és én."³³

A főispánok gyakran panaszkodtak arra, hogy felelősségteljes megbízatásukhoz kevés lehetőséggel, szűk hatáskörrel rendelkeztek. Karácsony László Torontál megye egykori alispánja főispáni kineveztetése után úgy látta, hogy kisebb hatalma lett, mint korábban volt. A megyében kiütött lázadás elfojtására, az átállt tisztviselők megbüntetésére nem volt törvényes felhatalmazása. Sáros megye főispánja 1848. június 9-én írta a belügyminiszternek, hogy neki a képviselőválasztásra "semmi hivatalos befolyása nincs". Igyekezett ugyan a népet felvilágosítani, de az egyik megyei főszolgabíró feljelentette, mondván, hogy ő "a liberálisok mellett faluról-falura jár és korteskedik". Kérte Szemerét, ne hagyja, hogy a főispánt "egy alattvaló tisztviselő marcangolja", függessze fel állásából az ellene támadó "reakciós" Kapy Eduardot

³¹ BM. Eln.: 1848: 210.

³² BM. Eln.: 1848: 258.; *Deák Imre* 156-158.

³³ BM. Eln.: 1848: 177. Szemere egyébként is úgy vélte, hogy Vay lemondását a nádor "kedvetlenül" venné, nem fogadná el.

és nyomoztassa ki azt is, ki támogatja még az ellene felhozott vádat.³⁴ Volt olyan főispán is, aki nem mérlegelte a törvényadta lehetőségeket, befolyását érvényesítve előre garantálta a kiszemelt képviselő megválasztását. Az érdemdús ellenzéki Beöthy Ödön így juttatta mandátumhoz Toperczer Ödön királyi táblai ülnököt Arany Jánossal szemben Nagyszalontán. A csalódott költő a választást követő napon Petőfihez írt levelében bukását a főispán hatalmaskodásának tulajdonította, aki "igen-igen szabadelvű ember s erélyes, hogy amit ő akar, annak meg kell lennie". Beöthy akaratát a választást lebonyolító tisztviselők valóban parancsként értelmezték és kieroszakolták az ismeretlen nevű pártfogolt megválasztását.³⁵

Az 1848-as átalakulás alkotmányos időszakában kiadott belügyminiszteri rendelkezések között jellemzőnek tarthatjuk Szemere Bertalan Battyhány Kázmér baranyai főispánnak küldött intimátumát. Az 1848. június 26-án kelt leirat a siklói "eset" utáni főispáni teendőkről szól, valójában a "radikalizmus" visszaszorítása érdekében szükségesnek ítélt teendőket foglalja össze. Táncsics Mihály megválasztásáért küzdők 1848. június 2-án "népgyűlést tartottak, ahol kifogásolták a kormány tétova politikáját, elégtelennek vélték a bevezetett reformokat, "amelyeket a nemesek maguknak csináltak". Az ügyből a belügyminisztérium elnöki osztályának azévi legerjedelmesebb aktája állt össze; számtalan vizsgálat indult a jelek szerint hetekre lekötve a megyei apparátust. Szemere felhívta a főispánt: figyelje a rosszakaratú izgatókat, és vétkükkel arányos büntetést szabjon ki rájuk. Jó lenne, ha a főispáni intézkedés a bizottmánnal "egyetértőleg" történne, de "rendkívüli és halasztást nem szenvedhető esetekben egyedül hazafias keble ajánlatától vegyen tanácsot". A megye belső rendje feletti "éber őrködésben" a belügyminiszter teljes támogatást ígért.³⁶ Tettleges beavatkozásra nem került sor, Táncsicsot a siklói kerület képviselőjévé választották.

A főispánokkal szembeni elvárások 1848 nyarának végén döntően megváltoztak. A belügyminiszter "valamennyi törvényhatóság főkormányzójához" címzett 800/B számú, 1848. augusztus 30-án kibocsátott körlevele a drámai helyzethez illő hangvételben és módon rendelkezett a megyék és a főispánok viszonyáról. A főispánokat a "haza sokféle népű viszonyaiban" a "magyar elem hatalmas karja"-ként tekintette és széles jogkört biztosított számukra. Ezentúl "rendelkeznek mindenkivel, kivált a tisztikarral", ha hanyagságot tapasztalnak, bármelyik megyei tisztviselőt felfüggeszthetik. A katonaillesítés – írta Szemere – mindennél fontosabb, a kiszabott kontingens besorozása, a fegyverek előteremtése érdekében "rendkívüli tevékenységet fejthetnek ki". A törvényességet addig vasszigorral számonkérő belügyminiszter rendelete végén

³⁴ Karácsonyi László panaszát Vukovics Sebő 1848. július eleji (dátum nélküli) levelében közölte Szemerével. BM. Eln.: 1848: 502.; BM. Eln.: 1848: 316.

³⁵ *Csizmadia* Andor: A magyar választási rendszer 1848/1849-ben. Bp. 1963. 134-135. p.; *Deák* Imre 153. p.; Bihar vármegye és Nagyvárad. Bp. /é.n./ Szerk.: Dr. Borovszky Samu. 175. p.

³⁶ BM. Eln.: 1848: 460.; *Csizmadia* 127. p.

közölte: "én nem kértem, megtartotta-e a formát, hanem én számon az eredményt követelem".

Törvényhatóságaink (és országunk) életében ettől az időtől kezdve új szakasz kezdődött. A törvényekhez, szokásokhoz ("formákhoz") kötött főispáni hivatal fölé vagy helyébe rövidesen kormánybiztosok, teljhatalmú parancsnokok léptek.

Megyei bizottmányok mint "népképviselői" testületek

A megyei átszervezés lényeges területe a testületek megalakítása, a "bővített" helyi képviselet elvének érvényesítése volt. A belügyminisztérium – eddig ebből a szempontból nem elemzett – elnöki iratai és néhány jellemző megye anyagának áttekintése alapján az erről kialakított kép³⁷ az alábbiak szerint árnnyalható.

Az 1848: XVI. tc. alapján legkésőbb 1848. május 1-ig minden vármegyének közgyűlést kellett tartania, ahol a megyéket ezután képviselő állandó bizottmányok megválasztása volt az első feladat. Az áprilisi törvények által a minisztériumnak megszabott első határidőt a végrehajtó apparátus nem tudta betartani. Az új főispánok közül 15-en kinevezésüket május 1-je után vették kézhez, csak ezt követően láthattak hozzá törvényszabta teendőikhez. Egyedül Krassó vármegye tisztikara vállalta át a közgyűlés megszervezésének főispáni feladatait. Sáros megyében a felhatalmazó iratot a közgyűlés reggelén vehette át a napok óta veszteglő, hivatalos előkészítésből kirekesztett főispán. Mindössze két napja maradt az utolsó vármegyei közgyűlés összehívására és előkészítésére Árva, Túróc és Szabolcs kormányzójának. Mindhárman május 2-án kapták meg kinevezésüket és 4-re hirdették meg a közgyűlést. Zólyom megye főispánja az április 22-én kelt minisztériumi sürgőnyt csak május 2-án kapta meg, és hiába olvasta kinevezését a lapokban, megyeszervezési teendőit késve kezdhette el. Máramaros és Zemplén megyékben ugyanezen okból, május 8-án, illetve 10-én kezdték meg a törvényhatósági reorganizációt.

Liptó megye átszervezését jelentősen megnehezítette, hogy még 1848. június 7-én sem volt főispánja, a megye "egyeteme" ezen a napon sürgette Szemerét a rég elmulasztott döntés meghozatalára. Igazán tragikussá Verőce, Szerém, Pozsega megyékben vált a helyzet. Ezekben a kulcsfontosságú törvényhatóságokban május elején összeült ugyan a közgyűlés, de a törvénytől eltérő módon csupán a horvát bán fenyegető levelét olvasták fel. A délvidéki ügyekben tájékozatlan belügyminiszteri megbízott, Zsitvay József 1848. május 23-

³⁷ A kérdéstről *Lakatos* Ernő idézett, kiváló tanulmánya az irányadó forrás. A szerző az OL. BM. Közigazgatási iratait, Pest megye levéltári anyagát, továbbá a bőséges hírlapi forrásokat dolgozta fel. Szellemes, de elnagyolt értékelést ad Erekly István, *A magyar helyhatósági önkormányzat I. A vármegyék* Bp 1910. (továbbiakban: Erekly) című könyvének 16-18. oldalán. Érinti a kérdést: *Vörös Károly, Csizmadia* Andor: *A magyar választási rendszer 1848-49-ben* Bp. 1963. című könyvéről írt recenziójában. *Századok* 1966. 6. szám (100. évf.) 1353-1354. p.

án jelentette: ezekbe a megyékbe "még nem fészkelte be magát teljesen a lázadó elem, még kevés erővel helyre lehetne állítani a csendet és a rendet. Mindenekelőtt be kellene iktatni a főispánokat." Tudjuk, ez az intézkedés elmaradt. Az ország már ekkor elveszítette három, különösen fontos fekvésű vármegyéjét.³⁸

Az 1848: XVI. tc. értelmében utoljára összehívott vármegyei közgyűlés több helyen valóságos tömegdemonstrációvá vált. Túróc megyében a megjelenésre jogosítottakon túl "űgyszólván valamennyi község minden lakója" ott tolongott a vármegyeház udvarán. Vay Ábrahám máramarosi főispán jelentése szerint a közgyűlés "roppant nép" jelenlétében zajlott, de csak "igen kis számú nemes mert megjelenni". A kis Árva megyéből 600 körüli községi küldött ment el megbízói nevében, de a szláv lakosság nagy része személyesen is kíváncsi volt a változásokra. A közgyűlés megnyitása után a törvények "tót nyelvű" magyarázatát kérték, és csak Madocsány Pál főispán határozott fellépésének volt "köszönhető", hogy a nemzetiségi igények "bővebb tárgyalása elmellőztetett". Gr. Károlyi György is megriadt, amikor a Szatmár megyei közgyűlésre négyezren mentek el, közöttük olyan községek lakói is, akik "a földesúri tulajdon megtartása miatt" lázadtak. A rendet csupán két század katonaság kirendelésével tudta biztosítani. Ugocsában a "nagy számmal megjelent nép" s "az eddigi kiváltságolt osztály" egyöntetű örömmel fogadta az új korszakot. Komáromban, a várt 400 képviselő helyett közel háromezren jelentek meg. Hasonló volt a helyzet Baranya, Borsod és Zala megyében is.³⁹

A közgyűlések előkészítéséről kevés adat maradt fenn. Jelentős volt Pest megye 1848. március 21-én elfogadott közgyűlési határozata, amely lényegében a meghíúsult Kossuth-tervvel egyezően "az országosan elfogadott képviselet alapján" a megye minden lakosát tanácskozási és szavazati joggal ruházta fel. Szabolcs megye ugyanezen a napon alakult közbátorsági választmánya megengedte, hogy a községek "tetszés szerinti számú, megbízólevéllel ellátott képviselői küldhessenek". Zemplénben nyomtatott körlevéllel hívták fel a gyűlésre a figyelmet. Minden községből két, városból négy képviselő jelenhetett meg, "akik egyébként nem lettek volna jogosítva". Bereg megye a községi képviselők számát kettő és tizenkettő között állapította meg, míg Krassóban a nemesség kis létszáma miatt igyekeztek korlátozni a községek arányát, megszabva, hogy minden 500 lakosra eshet egy képviselő. Ez a megye volt egyébként az egyetlen, ahol a lakosság a küldötteit közvetlenül választotta, a többi helyen a községi előjáróság vagy a mezővárosi tanács delegált.

Győr vármegye közgyűlésének előkészítéséről pontos adataink vannak. Az ottani események jól jellemzik az új törekvések és a hagyományos közigazgatási szemlélet konfliktusát. A győri liberálisok egy része vállalta, hogy a húsvéti ünnepek alatt körbejárják a megye községeit, megmagyarázzák az új

³⁸ Források a megyékre történő hivatkozás sorrendjében: BM. Eln.: 1848: 129., 115., 116., 117.; Balogh: 206-209. p.; BM. Eln.: 1848: 121., 127., 128., 307., 262, Deák Imre: 99-100. p.

³⁹ Túróc: BM. Eln.: 1848: 117.; Máramaros: uott. 121., Árva uott. 116., Szatmár uott. 211. p.; Ugocsa uott. 234.; Komárom, Baranya, Borsod, Zala megyékre: Lakatos 109. o.

törvények tartalmát. Felhívták a falubelieket, hogy 100-200 lakos után ők maguk válasszanak egy-egy olyan személyt, akiben legjobban megbíznak, és küldjék el őket a május eleji megyei közgyűlésre. A megriadt másodalispán, Dorner Ede először kiküldte a szolgabírókat, hogy "intsék a helységeket, miszerint fölösleges számban ne jöjjenek", majd megyei közgyűlésre a "lehető rendbontásnak" megelőzésére az addig is jogosultakon kívül a községekből csak azok előljáróit hívta meg. Végül alig jött össze 400 ember, ennek "fele is győrvárosi néző volt".⁴⁰

A helyi önkormányzat megteremtésére és a közigazgatás további vitelére hivatott állandó *bizottmány létszáma* – az előzetes aggályoknak megfelelően – megyénként végletesen különbözött. A régi vármegyei közgyűlés nagyságát ugyan sehol sem érte el, de általában elmondható, hogy magas létszámú, közigazgatási szakszerűségi nézőpontból nehezen működtethető testületek alakultak meg. A bizottmányok összeállításában a véletlenszerűség, spontaneitás mellett leginkább politikai szempontok játszottak szerepet. Komárom megyében a járási főszolgabírák jelöltjein túl a nagy számú (közel háromezer) "népképviselő" váratlan fellépése nyomán hatszázan lettek bizottmányi tagok. A megye 950 tagú vezető testületet választott. A főispán hosszasan magyarázta Szemerének, hogy ez ugyan magas számú testület, de "tekintvén a megyei nemességünk nagy tömegét, ezek féltékenységeit", az arányt változtatni "nem volt lehetséges és nem volna tanácsos". Hasonlóan népes testületet választott Sáros megye is, de ez – mint Újházi László főispán jelentette – "kártékony nem leend", mert ebben a megyében "szegényebb sorsú, s emiatt műveletlen nemesek csekély számban találtnak, s a magyar nyelv nem tudása miatt ezek úgysem választattak el – és így az eddigi tanácskozásokban részt vett kiképzett intellingenciához csak a népképviselők járulnak illő s nem túlos arányban". Zalában az elszegényedett nemesség nagy száma miatt szintén hatalmas testület alakult, a Pesti Hírlap 1848. május 24-i cikke szerint több mint ezer honpolgár irányította ezután a megyét. Csányi László kormánybiztos ezt a jelenséget a törvény paródiájának nevezte.

Mindössze négy megye, Zemplén, Túróc, Ugocsa és Temes esetében tapasztalható némi mértéktartás a bizottsági létszám megállapításánál. Temesben egyébként a közgyűlésen résztvevők száma is alacsony volt (367), kevesebb mint amennyi bizottmányi tagot a megyék többsége választott.⁴¹

A megyei testületek átalakítása utáni *összetételéről* nehéz országosan jellemző képet adni. Hagyomány azt mondani, hogy nem rendült meg a korábbi

⁴⁰ Pest megye: *Lakatos* 109. p. és *Spira* György: A vezérvármegye forradalmi választmánya. Századok 1964. (4.) 715. p.; Szabolcs: *Balogh* István: A megyei önkormányzat működése Szabolcsban 1848-1872 között. In.: Tanulmányok a magyar... 206-209. p.; gr. Andrássy Gyula zempléni jelentése: Bm. Eln.: 1848: 128.; Bereg: Pesti Hírlap 1848. V. 17. 444. p. Krassó: *Lakatos* 110.; Győr vármegyei előkészületek: *Balázs* Péter: Az 1848-as választások Győrött, és Győr megyében. In.: Tanulmányok a magyar ... 178. p., *Lakatos* 109. p.

⁴¹ A főispáni jelentésekből kitűnően Túróc 130, Ugocsa 145, Zemplén 244, Szatmár 400, Szabolcs 207, Nógrád 300, Heves 314, Somogy 293 tagból álló bizottmányt választott. (Bm. Eln.: 1848: 117., 119., 128., 211.) A bizottmányok létszámáról még: *Lakatos* 112. p.; *Andrássy* Antal im. 256. olt.

megyei vezető elit uralma, helyi hatalmukat át tudták menteni. Kétségtelen, hogy a korábbi tisztviselői kar a megyék zömében változatlanul a helyén maradt, és vannak bizonyítékok arra is, hogy az arisztokrácia egy része helyet kapott az új bizottmányokban. Szembetűnő azonban az értelmiségi réteg, a falusi intelligencia szerepének növekedése és – ezzel párhuzamosan – a pauperizálódott nemesi csoport kiszorulása a helyi önkormányzatból.

A hatalomtól eddig távol tartott volt jobbágyok – főleg jobb módú képviselők révén – először érvényesíthették (egyelőre csekély) befolyásukat a saját ügyeikben.

Temes vármegye kitűnt a közigazgatási célszerűséget figyelembe vevő alacsony bizottmányi létszámával, de a márciusi fordulat szellemével egyező volt testületének összetétele is. A 60 tagú megyekormányzó bizottmány tagjai közül "40 nem nemes s 20 nemes, amaz között ügyvéd, falusi jegyző, lelkész, kereskedő, mesterember 26, földműves 14". Igaz, később Vukovics Sebő keserűen írta a belügyminiszternek, hogy a bizottságba beválasztott "alsóbb rendű emberek tekintélye meglehetősen alacsony volt". Amikor a "demokratikai elv alapján" a tisztviselőktől megbízatásokat kaptak, a helységek zömében "fűtyüléssel, gúnnyal, hahotával fogadták őket"⁴²

A szatmári főispán szintén arra törekedett, hogy a "nem nemes osztály – amennyire a szellemi képesség tekintete engedi – helységenként kiszemelt egy vagy több értelmesebbek által képviseltessék". Ugocea megyében, br. Perényi Zsigmond irányításával zajlott megyei választásokon az egykori nemesség kisebbségbe szorult. A 145 tagú állandó bizottmányban 17 pap, 54 földbirtokos, 12 iparos és kézműves és 62 egykori jobbágy volt. Hasonló arány alakult ki a választások lebonyolításáért felelős testület, a középponti választmány megalakulásakor is. A 65 tagból 21 földbirtokos, 7 egyházi rendbeli, 3 iparos volt, míg a "földnép fiai közül valók" 28-an kaptak bizalmat.⁴³

A bizottmányok összeállításánál felmerültek *nemzetiségi* szempontok is. Túróc megyében a választás alatt azért keletkeztek bonyodalmak, mert egyes "tót szónokok nem ügyeltek a kvalifikációra" és a lakosság számát törekedtek a választások alapjául felállítani. A főispán "veszélyesnek" ítélte és – mint jelentette – vissza is utasította azt az igényt, hogy minden beválasztott nemes után legalább két nem nemes kerüljön a bizottmányba. A kedélyek megnyugtatóására azért az előterjesztettek közül néhányan bekerültek az új megyei vezető testületbe. Ezek között voltak "izgatók" és néhányan olyanok is, "akik magyarul nem tudtak."

A Zemplén megyei állandó bizottmány létszáma – a tisztviselőkön kívül – 244 lett. A kiválogatáskor a területi arányosságra is törekedtek, ami azt jelentette, hogy a megye nyolc választókerülete egyforma számban képviseltette magát. A bizottmány összetételének megállapítása ezen túl "a magyar nemzetiség fő életkérdésének" figyelembevételével történt.⁴⁴

⁴² Lakatos 112.; B. Eln.: 1848: 385.; Pesti Hírlap 1848. május 9. 416. p.

⁴³ Szatmár: BM.: 1848: 211.; Ugocea: BM. Eln.: 1848: 119.

⁴⁴ BM. Eln.: 1848: 117., 128.

Az ország törvényhatóságainak zömében a megyebeli középbirtokos nemesség jutott többségre. Szabolcs megyében alapos elemzés mutatta ki, hogy a bizottmány több mint fele ebből a rétegből került ki, míg a megye nagy tömegű parasztságát a jobb módú volt jobbágyok képviselték. Somogy vezető testületének 70 %-át alkotta ez a társadalmi csoport. Madarász József egykorú feljegyzése szerint Fejér megyében a bizottmány "kiszemelésénél tekintettel voltak arra, hogy a nemesség túlnyomó legyen. Ennek bizonyossága az, hogy a legkisebb nemes faluból 10-12 követ is van, midőn a legnépesebb nemestelen helységet alig képviseli 2-3."⁴⁵

A megyei bizottmány *hatáskörét* tekintve az 1848: XVI. tc. úgy foglalt állást, hogy ezután ez a testület birtokolja a régi közgyűlési jogosítványokat. Az alkotmányos változások során számos feladat, régi municipális jogosultság szűnt meg és a maradék egy része is átalakult. Az áprilisi törvények új jogköröket is adtak és tetemessé növelték a megyék teendőit a forradalmi események is. A bizottmányok önvédelmi, katonai célú átalakításának jellemző példája Torda vármegye törekvése az ország alkotmányos időszakának utolsó napjaiban. A vármegye a "honmentés érdekében" 1848. augusztus 3-án gyökeresen átalakította közigazgatási rendszerét. A képviselő bizottmány "minden közigazgatási és politikai tárgyak vezetését" saját hatáskörébe összpontosította. A megyei tisztviselők hatáskörét ettől kezdve a testület gyakorolta, egyedi megbízásokat adva az egykori hivatalnokainak. Megszűnt a korábbi járási felosztás, a területi egységek felügyeletét a bizottmány tagjai látták el. A megyei élet minden fontos kérdésében a háromheti rendszerességgel (előre kitűzött időpontban) tartandó bizottmányi gyűlés döntött. Torda volt az egyetlen törvényhatóság 1848-ban, amely főispán, királyi biztos nélküli önkormányzatot épített ki, szorongatott helyzetében a hiába várt központi segítség helyett maga rendelkezett a katonai állításról, területe védelméről és a közigazgatásról.⁴⁶

Tisztviselői kar 1848-ban

Az áprilisi törvények nem adtak lehetőséget az általános tisztújításra. A közigazgatás folyamatosságát azonban biztosítani kellett, hiszen számos törvény jelentős új feladatot rótt a helyhatóságokra. A vezérvármegye forradalmi választmánya 1848. április 4-i ülésén elfogadott elvi jelentőségű határozata szerint: "a jelen körülmények okvetlenül igénylik, hogy a közigazgatás lehető pontossággal teljesíttessék". Utasította a tisztviselőket, hogy kerületeiket semmi szín alatt ne hagyják el, "folytonosan s mindenütt működjenek".⁴⁷ Hasonlóan jellemzi az országos helyzetet Szabolcs vármegye állandó bizottmányának jóval később, 1848. szeptember 11-én hozott döntése. Eszerint a régi hivatalnokok jártasságát, népismeretét, tekintélyét, "mely tekintély jelenleg igen szükséges", a

⁴⁵ Balogh 206-209. p.; Andrássy Antal 256. p.; Lakatos 113-114. p.

⁴⁶ BM. Eln.: 1848: 810.

⁴⁷ Spira György im. 746. p.

jelen körülmények között lehetetlen pótolni. A megye a *tisztújítást* azért sem engedheti meg, mert meg kell kímélnie hivatalnokait attól a vádtól, hogy hazánk "megnehezedett körülményei között" menekülni akarnak a felelősségtől. Szabolcs ezért egyetlen tisztviselő lemondását sem fogadta el.⁴⁸

A belügyminiszter kezdetben rendkívül határozottan igyekezett megakadályozni az egyre szaporodó törvényellenes tisztújítást. Hiába kérte Újházy László, hogy a tisztikarba a régi rendszerben sokat szenvedett szabadelvűeket delegálhassa, Szemere a törvényre hivatkozott. Pedig a sárosi főispán azzal érvelt, hogy a működő hivatalnokok nagy részben "a kormány iránt nyilvános és botrányos ellenszenvvel viseltetnek". Fennmaradt a miniszter Szabó Kálmán Győr megyei főügyészhez (a részletekből kitetszően régi, bizalmas ismerősének) küldött levele, amelyben a következőket írta: "Törvény szerint nem lehet tisztújítás. Ha erőltetni fogjátok, nekünk és az ügynek rossz szolgálatot fogtok tenni. Elnézzük? Akkor nem lesz tekintélyünk és ne legyen. Ne nézzük el? Akkor minek tettétek?" A szemrehányás oka az volt, hogy Balogh Kornélt leváltva, a megyei közgyűlés 1848. május 1-jén Szabó Kálmánt választotta meg első alispánnak. Csernovics Péter temesi főispán is hasonló tartalmú állásfoglalást kapott 1848. május 23-án. "Újvidéken a tisztújítás a törvény félretételével ment végbe. Ha valahol, épp e részeken lévén kívánatos a törvénynek engedelmisséget szerezni. Ilyen esetet nem hagyhat vizsgálatlanul és feljelentés vagy rögtönös elégtétel nélkül."⁴⁹

A törvényesség kötötte a kormányzat kezét ott is, ahol igazán szükség lett volna a tisztikar lecserélésére. Jankovics Gyula 1848. júniusában Pozsega megyéről írta, hogy a "veszedelmes illir és szláv mozgalmakban" legnagyobb szerepük a tisztviselőknek van. A "60-70 számra menő tisztviselők a kis számú papsággal egyetértve diktátorkodnak". Ezek a tisztviselők nem tudtak magyarul, féltek a hivataluk elvesztésétől. Nem csoda, ha az elszakadás fő ösztönzőivé váltak. Báró Jellasicsot viszont nem korlátozták törvények. Szerém megyében "kiküszöbölte a magyar érzelmű tisztviselőket, új tiszt kart alakított". ráadásul "nagyszerű" fizetésekkel látta el a hivatalokban alkalmazott párthíveit.⁵⁰

A tisztviselők pótlásáról, meghalt vagy lemondott hivatalnokok behelyettesítéséről — törvényi előírás alapján — gondoskodni kellett. A megyék megnövekedett feladataira hivatkozva számos törvényhatóság szaporította tisztviselőinek számát. Komárom megye tatai járásában "a nép kívánsága" volt egy szolgabírói és esküdti hivatal felállítása. Ezzel lehetőség adódott arra, hogy a tisztviselők a járást kerületekre osszák fel, és külön-külön intézzék főleg az úriszéki ügyek átvétele folytán megszorodott feladataikat. Ezen, az 1848. május 4-i közgyűlésen választottak még 60 törvényszéki bírát is. Szatmár megye főispánja szerint a tisztikar megterhelése leírhatatlan, a hivatali feladatok

⁴⁸ Balogh 213. p.

⁴⁹ BM. Eln.: 1848: 36.; Újvidéki választás BM eln.: 1848: 96. A miniszter kérte Tolna megye főispánját is, hogy a "községi jegyzők ellen hivatalukból őket rögtön elmozdítani célzó zúgolódás" ellen határozottan lépjen fel (u.o. 130.)

⁵⁰ Deák Imre 158., 169. p.

többszörösére növekedtek. A szolgabírói kar és a megyei számvevőség a földesúri hatóság megszüntetése révén ráruházott ügyek nagy számára panaszkodott, a tiszti ügyészt és az alispánt a "napi mozgalmak és kicsapongások" nyomorították, a jegyzői hivatal teendői pedig a megyei élet átalakítása miatt szaporodtak meg.

A megye május 16-i bizottmányi ülésén a halálozás folytán megürült első alispáni széket közfelkiáltással "ideiglenesen és helyettesítésképpen" töltötték be. A döntés után lemondott a korábbi másodalispán, megürült állását nyomban betöltötték. A főjegyző betegsége miatt kérte felmentését és még ezen a napon lemondott a másodaljegyző és egy főszolgabíró is. A megye bizottmánya és a főispán "egyetértése nyomán" másnap létrejött az új tisztkar.⁵¹

Jelentős volt a *személycser*e Csongrád megyében is. A radikális ellenzék a tisztkart eltávolította, és a közgyűlésen újat választott. Szemere Károly Benjámin főispánhoz küldött levelében már tágran értelmezte a törvényi rendelkezést, és nyugtatta a lemondással fenyegetőző főkormányzót. "Vannak esetek, melyekben a tisztújításnak (új törvényünk szerint: helyettesítésnek) helye van törvényes idő előtt is. Jelen eset olyan." A csongrádi ügy "nehézsége" abban rejlett, hogy az alispán nem volt hajlandó lemondani, eltávozott a gyűlésről, mire őt lemondottnak nyilvánították.⁵²

Az események hatására később Szemere feladta álláspontját a helyettesítésre nézve. Az erdélyi királyi biztosnak 1848. augusztus 30-án írta: "Ha az oláhok helyett magyarok vállalkoznának, bár a helyettesítés nem szabad, én elnézném, sőt elősegíteném. Csak az a fegyver véd meg minket, amely a kezünkben van."⁵³

A tisztviselők egy része nemzetőr lett. Szemere ugyan Ung vármegye kérdésére adott leírataiban minden törvényhatósággal közölte, hogy a hivatalos megyei szolgálat mentesít a katonai kötelezettség alól, mégis tisztviselők ezrei soroztatták be magukat. Temes megye bizottmánya elhatározta, hogy a katonának állt hivatalnokai "állásukat hadi szolgálatuk alatt megtarthatják", tiszti helyüket visszajövetelükkor elfoglalhatják. Nógrád megyében a hazafiság szép példáját mutatva a tisztviselők kivétel nélkül hadba kívántak vonulni. Szemere utasította a főispánt, hogy ezt ne engedje, hiszen az aldunai harcok miatt az ország északi részére a kormány rendfenntartó erőt nem tud biztosítani. A leutazó nemzetőrséggel ezért csak a tisztkar fele mehet el, ezek állása "akár az illetők visszajöveteléig, akár végképp betölthető".⁵⁴

⁵¹ Komárom: BM. Eln.: 1848: 52.; Szatmár uott. 140.

⁵² BM. Eln.: 1848: 247.; *Lakatos* 118. p.

⁵³ Bm. Eln.: 1848: 802.

⁵⁴ *Urbán Aladár: A nemzetőrség és honvédség szervezése 1848 nyarán Bp. 1973. 58. p.;* BM. Eln.: 1848: 291. Nógrád uott. 606.

Az 1848-i törvényhozás felemás módon, ellentmondásosan rendelkezett a régi vármegyékről. Az 1848: XVI. tc. alapos átszervezésüket rendelte el, előírta polgárosításukat, de hatáskörüket alig érintve szervezetüket egyelőre régi állapotában tartotta meg. A legfőbb helyi kormányzó testület népképviseleti alakra helyezésén túl lényeges változást a megyékről szóló törvény nem hozott. A szabályozás ideiglenessége, pontatlansága nemcsak a végrehajtást nehezítette meg, hanem az 1860-61-i alkotmányos időszak és a polgári államépítés kiegyezést követő periódusának egyik fő vitatémájává vált. Mindkét periódus haladó reformerei a 48-as törvényhozók akaratára hivatkoztak, de végtelen eltért véleményük annak tartalmáról. A haladást ellenzők makacsul ragaszkodva a régi municípiumokhoz, gyakran idézgették az áprilisi törvények megyei autonómiát hangsúlyozó félmondatait.

Szakirodalmi evidencia, hogy a vármegyék legmarkánsabb jogosítványa, a törvényhozási befolyás a választási rendszer átalakításával 1848-ban megszűnt. Nem a közgyűlés választotta a képviselőket, értelemszerűen elenyészett azok visszahívásának testületi joga is. Az utasításadás feudális gyakorlata – önmagától értetődő módon – szintén idegen a polgári államrendszertől. A természetesnek vett gondolatsort azonban a tárgyavágó törvényi rendelkezések nem mindenben támasztják alá. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1848: V. tc. 5. §-a következetesen a "megyék által küldött követekről" szól. Kossuth még 1874-ben is hivatkozott arra, hogy a megyék képviseleti jogát a törvényhozás 1848-ban nem törölte el. Ezen a téren álláspontja szerint annyi változás történt, hogy ezentúl nem csupán a nemesek és nem a törvényhatósági központban, hanem a megyén belüli kerületekben választanak.⁵⁵ A törvény arról is rendelkezett, hogy a választókerületi felosztás "a megyék... területére és önállására nézve semmi változtatást nem okoz". A választások lebonyolítása, "vezérlete" szintén megyei testület hatáskörében maradt.⁵⁶

Az 1848-i törvényhozás *expressis verbis* nem szüntette meg a követutastási és visszahívási jogot sem. Ezek a szokásjog által kialakított jogosítványok a megyei autonómia pártolói szerint megmaradtak, mert eltörlésükről törvényi rendelkezés nem született.

A törvényhozói szereppel kapcsolatos a megyék által századokon át gyakorolt "törvénytárgyalói" joga is, amely a törvénytelennek tartott rendeletek felfüggetését, végrehajtásuk megtagadását jelentette. Ezt a jogkört is a szokás alakította ki, legális alapja nem volt. A "vis inertiae" gyakorlata a reformkor idején a megyei ellenállás egyik fontos fegyvere volt, amelyet a megyék nemcsak a törvénytelen, hanem gyakran a "nem tetsző" kormányzati rendelkezések ellen is igénybe vettek. A decentralizált nemzeti ellenállásnak 1848-ban nem volt értelme; a megyék döntő többsége lelkes odaadással támogatta a nemzeti kormányt. Azonban Délvidéken, már az alkotmányos átalakulás első

⁵⁵ KLI. VIII. köt. 525., 532. p.

⁵⁶ 1848: V. tc. 4. §.; 7. §., b. pontja. Törvénytár 225., 226., 227. p.

hónapjában elpártolt három megye és a végig engedetlen szász törvényhatóságok példája mutatta: nem mindenütt tartották megszüntnek a régi jogosultságot.

A megyék közigazgatási autonómiáját, végrehajtói szerepkörét érintő törvényi rendelkezések szintén ellentmondásosak. Az 1848: III. tc. 26. §-a elvi élel rögzítette: az ország minden törvényhatóságának "eddigi törvényes hatósága ezen túl is teljes épségben fenntartandó". Kossuth szerint ez a törvényhely a legfőbb bizonyítéka annak, hogy a jogalkotók a megyék hatáskörét régi terjedelmében akarták konzerválni. Az idézett szakasszal viszont szöges ellentétben állt ugyanezen törvény 32. §-a, amely a végrehajtás elmulasztásában vétkes miniszter felelősségrevonásáról szól. A megyék 1848-as tevékenységének áttekintéséből kiderül, hogy tevékenységük legnagyobb részt a miniszteri rendeletek végrehajtásából állt. Ebben döntő szerepe volt a fokozódó feszültségnek, a honvédelmi szervező, majd katonai önvédelmi feladatoknak. A három hónapos alkotmányos időszak kevésnek bizonyult egy új szellemű önkormányzat megteremtéséhez. Elvértve találkozunk a helyi igazgatás részleteit szabályozó, a vármegyék belső életét rendező statutumokkal.

Az 1848: XVII. tc. felfüggesztette a régi megyei tisztújítási jogot, de — amint láttuk — a vármegyék nagy részében igen jelentős személyi változások történtek. A bizottmány hatásköre növekedett a megüresedett tiszti állások betöltésében: míg korábban ilyen kérdésben egyedül a főispán döntött, 1848-ban a megyei testület egyetértését kellett kérnie.

A megyei bizottmányok társadalmi összetétele megváltozott, népképviseleti jellegű átalakulásuk 1848 nyarán kezdődött meg. A megyei középirtokosok megerősítették befolyásukat, a régi universitások által választott tisztviselők is átmentették hatalmukat. A testület nagysága kormányzásra, elvi irányításra alkalmasabb lett a régi ösgyűléseknél, bár — egységesítő törvényi rendelkezés híján — a törvényhatóságok bizottságainak létszáma között nagyságrendi különbségek voltak. Az ekkor választott állandó bizottságokat felosztatni nem lehetett, hiszen azok mandátuma a közelre ígért végleges törvényi szabályozással szűnt volna meg. Történelmünk tragikus fordulatai miatt azonban a néhány hónapra választott bizottmányok egészen 1870-ig működtek, a tagok zöménél a tagság éppen úgy életfogytig tartott, mint az egykori nemesi vármegyékben. Azzal a nehézséggel, hogy 1860-61-ben és 1867-től az elhunyt, lemondott tagok pótlására, új tisztviselők választására csak az 1848: XVI. tc. megsértésével kerülhetett sor.

A megyék közigazgatási feladatai 1848-ban jelentősen megsaporodtak. A tömegével érkező minisztériumi normák végrehajtása mellett számos új törvény is önálló közigazgatási feladatokat rótt a helyi szervekre. A régi nemesi insurrectió helyébe a nemzetőrség megszervezésének roppant nehéz kötelezettsége került (1848: XXII. tc.), a választások előkészítése, lebonyolítása is tetemes gonddal járt. A földesúri joghatóság megszüntetése szintén a megyék teendőit szaporította. Az erdőkre vonatkozó felügyelet is a megyék dolga lett (1848: X. tc 6. §).

A megye régi igazságszolgáltatási autonómiája sértetlen maradt, sőt hatásköre jelentősen megnövekedett. Az úriszék azonnali hatályú megszüntetésével a sommás polgári perek a szolgabírák, a büntető és egyéb polgári ügyek a megyei törvényszék elé kerültek (1848: IX. tc. 4. §.). A földesúri felügyelet alatt álló hatósági épületeket (tömlöcöket) az 1848: XI. tc. 4. §-a alapján a megyéknek kellett átadni. Az összesítési és elkülönítési pereket a X. tc. az alispáni bíróság elé utalta, amelynek hatáskörébe került a tárgyban korábban hozott felsőbbbíróági ítélet végrehajtása is. A földesúri hatóságok elé tartozó árvaügyek is a megyékhez kerültek át. Az igazságszolgáltatás megyei szervezetében 1848-ban nem történt döntő változás. A közigazgatás és bíraskodás elválasztására irányuló korszerű törekvés egyedül Pest megye forradalmi választmányának ülésén kapott határozati formát.⁵⁷

A megye 1848. április 14-i kisgyűlésének határozata szerint a polgári hatóság ezentúl csak a közigazgatást vezeti, a közrend és csend fenntartását biztosítja, a "tulajdoni jog kérdéseiben" kizárólag a törvényes bírói szerv dönt. A Pesti Hírlap 1848. április 19-i száma lelkesen írta: ezzel a döntéssel az ország első megyéje "ismét kijebbb hatolt a táblabíróilag értelmezett municipális gözkörből". A politikai, közigazgatási és bírósági ügyek szervezeti elkülönítésére irányuló helyi törekvések — megfelelő törvényi rendelkezések hiányában — 1848-ban nem vezettek eredményre.

A megyék megtartották és gyakorolták a régi felíratí jogosultságukat, és éltek a társtörvényhatóságokkal való kapcsolat fenntartását biztosító levelezési jogukkal is.

Az első polgári szellemű municipális törvény csupán az alapokat teremtette meg. Nem írta körül pontosan a megyék hatáskörét, nem rögzítette az állami struktúrában elfoglalt helyüket. Adós maradt a községekkel való viszonyuk meghatározásával, és nyitva hagyta a központi végrehajtó hatalommal szembeni lehetőségeik és kötelezettségük kérdését. Megalkotásának idején fel sem merült az unifikáció, tehát a különböző típusú közép fokú közigazgatási egységek (székek, vidékek, kerületek) egységesítésének gondolata. Elmaradt a megyék közötti területi aránytalanságok felszámolása, a megyei székhelyek törvényi rögzítése, a járáshatárok új viszonyoknak megfelelő átszabdálása. Nem született törvényi rendelkezés az önkormányzat anyagi alapjáról, a közigazgatási költségek felosztásáról, fedezéséről. Régi módon zajlott az ügyintézési rend, partikulárisan megszabott maradt a tisztviselői kvalifikáció.

Ha a történelmi körülmények kedvezőbben alakulnak, az első népképviselői országgyűlés bizonyosan változtatott volna ezen az átmeneti helyzeten. Az 1848-ban frissen szerveződő vármegyék azonban pár hónapos alkotmányos működés után a szabadságharc katonai kiszolgáló szervévé, majd — közel húsz évre — az önkényuralom áldozatává váltak. Az átalakítás 1848. májusától 1848. szeptemberéig tartó időszakának áttekintése mégsem csupán

⁵⁷ Spira György im. 715. p.; Degré Alajos: A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig. Jogtörténeti Értekezések 8. szám. Szerk.: Kovács Kálmán. Bp. 1977. 88. p.

epizód a közigazgatástörténet számára. Számos adalékkal egészíti a "törvényes forradalom" jogtörténetileg kissé elhanyagolt korszakát és részbeni magyarázatot ad a megyei rendszer későbbi átalakításának kérdéseire. Hiszen azok a liberális férfiak, akik a reformkor végén kigondolták, 1847-48-ban létrehozták az új államrendszert, most javarészt felelős kormányzati pozíciókba kerülve, figyelemmel kísérhették annak gyakorlatát. Tapasztalataikat részben 1860-61-ben, különösen pedig 1867 után mint törvényhozók, iránytadó politikusok újra hasznosíthatták.

ISTVÁN STIPTA

DIE APRILGESETZE UND DIE UMGESTALTUNG DER KOMITATE IM JAHRE 1848

(Zusammenfassung)

Die ungarische Gesetzgebung im Jahre 1848 traf widersprüchliche Bestimmungen über die alten Komitate. Der Gesetzesartikel XVI. vom Jahre 1848 (GA 1848: XVI.) hat ihre gründliche Umorganisation angeordnet und ihre Verbürgerlichung angestrebt, ihre Kompetenzen jedoch nicht berührt und konnte ihre alte Organisation vorläufig nicht anfechten. Das Gesetz über die Komitate konnte außer der Verwirklichung des Volksvertretungsprinzips in den höchsten örtlichen Verwaltungsorganen nichts wesentlich Neues hervorrufen. Der provisorische Charakter sowie die Ungenauigkeit der Regelung hat ihre Durchführung erschwert. Sie wurde zu einer der meistdiskutierten Fragen bezüglich der Verwaltung, sowohl während der verfassungsrechtlichen Debatte des Reichstages 1860-61 als auch nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich in der Zeit der bürgerlichen Umgestaltung des Landes. Die progressiven Politiker beider Epochen haben sich auf den Willen der Gesetzgeber von 1848 berufen. Inhaltlich wurde das Gesetz jedoch von den verschiedenen politischen Richtungen völlig unterschiedlich ausgelegt. Auch die Konservativen, die sich auf die alte Komitatsverfassung festgelegt hatten, konnten mehrere Halbsätze aus der Aprilgesetzen zitieren, die die altständische Autonomie der Komitate bestätigten. Es ist eine anerkannte Tatsache in der Fachliteratur, daß die Umgestaltung des Wahlsystems im Jahre 1848 den legislativen Einfluß der Komitate abgeschafft hat. Die Abgeordneten wurden nicht mehr von der Komitatsvollversammlung gewählt, und so erlosch auch das Abberufungsrecht dieses Gremiums. Auch die feudale Praxis der Instruktionen war selbstverständlich mit dem bürgerlichen Staatssystem unvereinbar.

Die Bestimmungen in den Revolutionsgesetzen haben aber diesen eindeutigen Gedankengang nicht konsequent genug ausgedrückt. §. 5. des GA 1848: V. über die Wahl der Reichstagsabgeordneten spricht unkonsequent über "von den Komitaten gesandte Abgeordnete". Ludwig Kossuth erhob noch im Jahre 1874 den Vorwurf, daß die Gesetzgebung in der Revolution das Vertretungsrecht der Komitate nicht aufgehoben hatte. Seiner Ansicht nach ging die Veränderung in dieser Hinsicht nur so weit, daß laut der Revolutionsgesetze nicht nur die Adligen sondern auch andere wählen konnten, und zwar nicht nur zentral am Sitz der Komitatsorgane, wie früher, sondern nach Wahlkreisen eingeteilt. Das Gesetz hat weiterhin auch angeordnet, die Wahlkreiseinteilung dürfe "hinsichtlich der Komitatsgrenzen und der Autonomie der Komitate keine

Veränderung verursachen". Die Abwicklung, "die Leitung" der Wahlen blieb weiterhin in der Kompetenz der Komitatskörperschaft.

Die Revolutionsgesetzgebung hat das Instruktions- und Abberufungsrecht der Komitate bezüglich der Deputierten *expressis verbis* nicht aufgehoben. Nach der Meinung der Verfechter der Komitatsautonomie sind diese gewohnheitsrechtlich entwickelten Rechte in Geltung geblieben, weil über ihre Aufhebung nicht verfügt wurde.

Im Zusammenhang mit den Gesetzgebungsbefugnissen der Komitate stand auch deren Gesetzesinterpretationsrecht, wonach dem Komitat die Möglichkeit der Nichtanwendung und der Ausführungsverweigerung eines Gesetzes offenstand. Diese Befugnisse der Komitate bildeten sich als Gewohnheitsrecht aus, sie wurden gesetzlich nie geregelt. Die Praxis der "*vis inertiae*" war im Reformzeitalter eines der wichtigsten Instrumente des kommunalen Widerstandes. Sie wurde nicht nur gegen gesetzwidrige, sondern auch gegen den Komitaten nicht gefallende Regierungsanweisungen angewandt. Im Jahre 1848 hatte der dezentralisierte nationale Widerstand keine Bedeutung, da der überwiegende Teil der Komitate die Politik der nationalen Regierung begeistert unterstützte. Das Beispiel der am Anfang der konstitutionellen Umwälzung abtrünnig gewordenen drei südlichen Komitate und der durchgehend ungehorsamen Stühle der Siebenbürger Sachsen hat gezeigt, daß nicht überall auf dieses alte Recht verzichtet wurde.

Die Gesetze über die Verwaltungsautonomie und über die exekutiven Befugnisse der Komitate waren ebenfalls äußerst widerspruchsvoll. IN § 26. des GA 1848: III. wurde prinzipiell festgelegt, daß alle Komitate "alle ihre bisher gesetzlich gesicherten Befugnisse weiterhin ungetastet behalten können." Nach der Meinung von Kossuth ist diese Gesetzesstelle der wichtigste Beweis dafür, daß die Gesetzgeber die Kompetenzen der Komitate in ihren alten Zustand konservieren wollten. §. 32. desselben Gesetzes (über die Verantwortlichkeit eines Ministers, der seine Exekutivaufgaben schuldhaft verletzt hat) steht aber zu dieser Stelle in diametralem Gegensatz.

Die Überprüfung der Tätigkeit der Komitate im Jahre 1848 hat gezeigt, daß ihre Aktivität überwiegend in der Ausführung der ministeriellen Verordnungen bestand. Hier haben die steigende Spannung im Lande, die aktuellen Organisationsaufgaben der Landesverteidigung und später die Erfordernisse der Selbstverteidigung eine bedeutende Rolle gespielt. Die dreimonatige konstitutionelle Periode war nicht ausreichend zur Ausbildung einer neugesinnten Selbstverwaltung. Satzungen, die die örtliche Administration oder das innere Leben der Komitate detailliert regelten, traten nur sehr sporadisch auf.

Der GA 1848: XVII hat das alte Beamtenneuwahlrecht der Komitate aufgehoben. In den meisten Komitaten gab es aber bedeutende Personalveränderungen. Die Komitatsausschüsse erhielten das Recht, die Komitatsämter zu besetzen. Das war früher dem Obergespan vorbehalten, 1848 brauchte er aber auch die Einwilligung der Komitatskörperschaft.

Die soziale Zusammensetzung der Komitatsausschüsse hat sich dadurch, daß sie nun Volksvertretungsorgane waren, nach dem Sommer 1848 verändert. Des Mittelgrundbesitzertum konnte seinen Einfluß ausbauen, aber die von den alten Körperschaften gewählten Beamten konnten ihre Macht herüberretten. Die neuen Komitatsausschüsse waren hinsichtlich ihrer Größe zur Regierung und zur Führung geeigneter als die früheren Komitatsversammlungen, obwohl es in der Anzahl der Ausschussmitglieder enorme Unterschiede zwischen den Komitaten gab; eine gesetzliche Vereinheitlichung in dieser Hinsicht gab es nicht. Die nach den Verfügungen der Aprilgesetze gewählten ständigen Kommissionen waren unauflöslich, weil ihr Mandat erst durch die bevorstehenden definitiven Gesetzesregelungen widerrufen werden sollten. Wegen der tragischen Wendungen unserer Geschichte waren jedoch die für wenige Monate gewählten Ausschüsse bis zum Jahre 1870 tätig. Die Mitgliedschaft der meisten Ausschußmitglieder war also ebenso lebenslänglich, wie bei der alten Komitatskörperschaft. Es bereitete Schwierigkeiten, daß der Ersatz für 1860-61 bzw. nach 1867 ihr Amt aufgebende sowie für verstorbene Kommissionsmitglieder, d. h. also die Wahl neuer Beamter nur unter Umgehung des GA 1848: XVI. möglich war.

Die Verwaltungsaufgaben der Komitate haben sich im Jahre 1848 vermehrt. Neben der Menge der Ministerialverfügungen haben auch viele neue Gesetze die Komitate mit neuen Verwaltungsaufgaben belastet. Die adlige Insurrection wurde durch die enorm schwierige Aufgabe, eine Nationalgarde zu organisieren, ersetzt. (GA 1848: XXII.). Die Vorbereitung und Abwicklung der Wahlen bereitete ebenfalls sehr viel Mühe. Auch die Abschaffung des Patrimonialgerichtes hat die Aufgaben der Komitate vervielfacht. Die Aufsicht über den Wälder kam schließlich ebenfalls dem Komitate zu. (GA 1848: X. §. 6.)

Die frühere Jurisdiktionsautonomie der Komitate blieb unangetastet. Ihre Kompetenz wurde sogar erheblich erweitert. Durch die sofortige Abschaffung der Patrimonialgerichtsbarkeit sind die summarischen Zivilprozesse in die stuhlrichterliche, die übrigen Zivil- und die Strafprozesse in die komitatsgerichtlichen Kompetenz gekommen. (GA 1848: IX. §. 4.) Die Gebäude, die unter der Aufsicht des Patrimonialherren standen (z.B. Kerker), wurden nach der Verfügung des §. 4. des GA 1848: XI. der Munizipalverwaltung übergeben. Die Zusammenlegungs- und Landteilungsprozesse hat der GA X. an das Gericht des Vizegespanns verwiesen. Dies hatte auch die obergerichtlichen Urteile bezüglich dieser Prozesse zu vollstrecken. Auch das Waisenwesen wurde vom Patrimonialherrs an das Komitat überstellt. Im Justizwesen der Komitate gab es im Jahre 1848 keine wesentliche Umgestaltung. Die Idee der Gewaltentrennung (Verwaltung und Judikatur) konnte sich nur in Beschlüssen des Revolutionssausschusses im Komitat Pest verwirklichen.

Die Komitate haben ihr altes Adreßrecht bewahren und weiter ausüben können, ebenso wie ihr Korrespondenzrecht, das ihnen ermöglichte, untereinander Kontakt zu halten.

Das erste bürgerlich gesinnte Komitatsgesetz hat nur Grundlagen geschaffen. Die Kompetenz der Komitate wurde nicht genau umgeschrieben,

ihre Stelle im Staatsgebäude wurde nicht festgelegt. Die Regelung der Beziehungen zwischen den Gemeinden und dem Komitate gegenüber der Zentralexekutive blieb offen. Bei der Schaffung des Gesetzes ist die Idee der Unifikation, der Vereinheitlichung der mittleren Verwaltungseinheiten verschiedener Art (Stühle, Gebiete, Bezirke) nicht aufgetaucht. Die Liquidierung der Asymmetrie der Komitatsgebiete, die gesetzliche Bestimmung der Komitatssitze sowie die Neuformung der Kreisgrenzen entsprechend den neuen Verhältnissen blieben aus. Weder die Finanzierung der Verwaltung noch die Verteilung der Verwaltungskosten wurden geregelt. Die Sachbearbeitung lief in den alten Formen weiter, die Bestimmungen bezüglich der Qualifikation der Beamten blieben partikulär verschieden.

Wäre unsere Geschichte günstiger verlaufen, hätte das erste Parlament sicherlich diese provisorische Lage ändern können. 1848 wurden aber die neuorganisierten Komitate nach einigen Monaten zu dienenden Organen des Freiheitskampfes und dann 20 Jahre lang zum Opfer des Absolutismus. Die Untersuchung der Entwicklung zwischen dem Mai und dem September 1848 behandelt eine nicht unwesentliche Einzelfrage der ungarischen Verwaltungsgeschichte. Sie trägt einige wichtigen Tatsachen der seitens der Rechtsgeschichte bisher ziemlich vernachlässigten Epoche der "gesetzlichen Revolution" zusammen und beleuchtet auch einige Fragen bezüglich der späteren Umgestaltung der Komitate. Die liberalen Staatsmänner, die 1847-48 das neue Staatssystem geschaffen haben, haben während der Revolution überwiegend wichtige Regierungsämter bekleidet und konnten die Tätigkeit der Komitate in praxi verfolgen. Ihre Erfahrungen konnten teils 1860-61, teils nach 1867 durch ihre Tätigkeit als Gesetzgeber und Politiker der verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung zugute kommen.